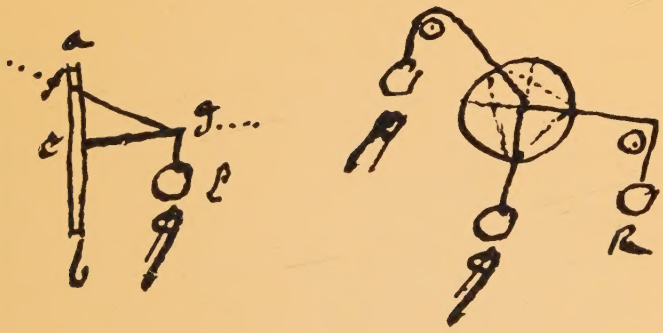
UPPSALA STUDIES IN ECONOMIC HISTORY 22

*Anders Forsman*

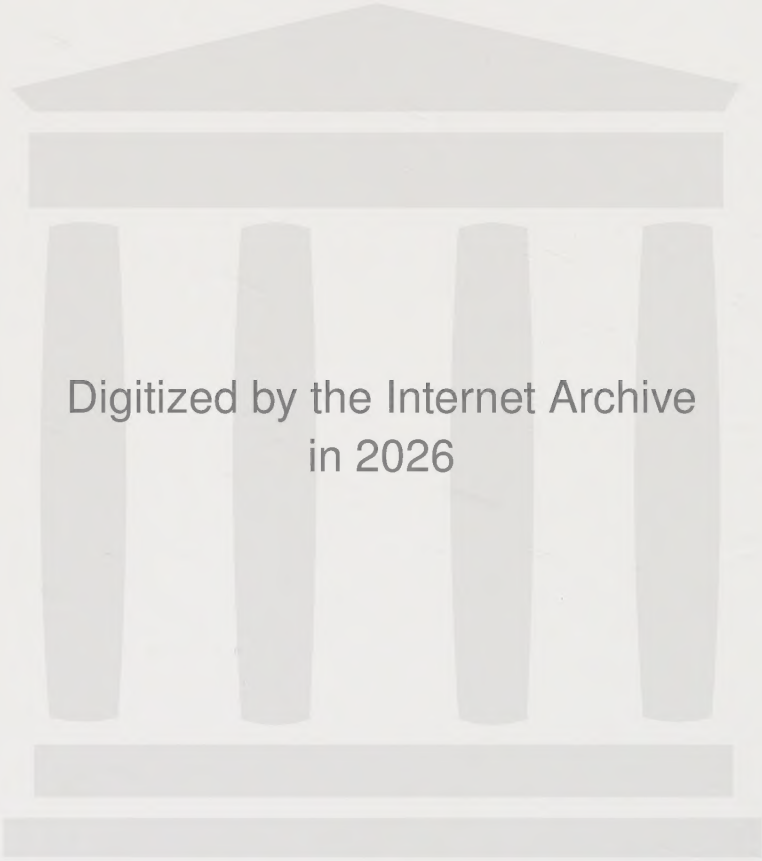
# En teori om staten och de offentliga utgifterna



1979

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS
Uppsala Studies in Economic History, 22


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548909_0005

*Anders Forsman*

# En teori om staten och de offentliga utgifterna

*With a summary in English*

Uppsala 1980

Distributor:
Almqvist & Wiksell International
Stockholm

Föreliggande avhandling har utarbetats inom projektet "Den offentliga sektorns expansion", vilket finansierats av Riksbankens Jubileumsfond.

Projektet har letts av professor Bo Gustafsson, som under alla år varit min handledare. Projektets andra medlemmar har varit Christer Florman, Enrique Rodrigues, Lennart Waara och Kurt Wickman.

**Abstract:** Forsman, A., 1980. En teori om staten och den offentliga utgifterna. *Acta Univ. Ups. Uppsala Studies in Economic History* 22. Uppsala. ISBN 91-554-1084-7. 136 pp.

In this thesis, Erik Höök's study of the development of public expenditure in Sweden is followed up. Höök's study, which covers the period 1913–1958, is carried forward to 1974. The present study shows that the growth in government expenditure increase in relation to the total production of society has been increasingly rapid.

A number of explanations of this expansion are reviewed and found to be only partially relevant, in that they either explain at most only limited aspect of the problem or are in general too inprecise. Following this, as abstract theory of the state is devised. This theory borrows certain features from Marxism—above all the materialist conception of history—and from functionalism. The state, in this theory, is defined in terms of the characteristic attribute of the capitalist society: the law of the production of surplus value. According to this analysis the broadening of the functions of the system, of which the relative growth in public expenditure is an indication, is the result of two basic, but only partially related processes: the material growth of the capitalist system and the growth of organisation of the workingclass. The expansion of the public sector is a result of this double function of the state.

*A. Forsman. Dept. of Economic History, Uppsala University, Box 513, 751 20 Uppsala, Sweden.*

Tryckt utgåva av tidigare stencilerad doktorsavhandling framlagd vid Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala Universitet 1979.

Omslagsbild av Christopher Polhem

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

ISBN 91–554–1084–7
ISSN 0346–6493

© Anders Forsman 1979

Printed in Sweden by
Textgruppen i Uppsala AB, 1980

*Till Birgitta,*
*Jonas Malin och Niklas*

– det är sant att processens
strukturella bestämning
statistiskt sett överskrider subjektens
insides försök
att gå, att röra sig,
arbeta, tänka, gripa till
dom nödvändiga vapnen!
Men det är också sant
att utan dessa individuella försök
ensamma eller
tilsammans, isolerade
eller sammantagna
skulle ingen förändring alls
vara möjlig, utom
en helt blind –

*Göran Sonnevi*

# Innehållsförteckning

**Inledning** ..... 11

**I De offentliga utgifterna i Sverige 1913 till 1974** ..... 14
1 Inledning ..... 14
2 De totala offentliga utgifterna ..... 15
3 Varav består de offentliga utgifterna ..... 18
4 För vilka ändamål har utgifterna använts ..... 21
5 De ekonomiska kategoriernas utveckling ..... 26
6 Fördelning av utgifter mellan stat och kommun ..... 28

**II Teorier om orsakerna till den offentliga utgiftstillväxten** ..... 31
1 Välfärdsteori ..... 31
2 Inkomstelasticitet som en empirisk hypotes ..... 38
3 Peacock och Wisemans undersökning ..... 42
4 Den offentliga sektorns "productivity lag" ..... 45
5 Offentliga utgifter och en förändrad befolkningsstruktur ..... 48
6 Adolph Wagner ..... 54
7 Elmar Altvater ..... 57

**III En funktionalistisk teori om staten** ..... 62
1 En preliminär formulering av statsteorin ..... 63
2 Kritiken mot funktionalistiska förklaringar ..... 64
3 Några funktionalistiska kriterier ..... 65
4 En precisering av statsteorin ..... 72
5 Det kapitalistiska produktionssättet och de allmänna produktionsbetingelserna ..... 78
6 Arbetarklassens inflytande ..... 82
7 Den kapitalistiska samhällsinformationen ..... 86

**IV En vetenskapsteoretisk exkurs** ..... 88

**V Empiriskt perspektiv på en teori** ..... 94
1 Det kapitalistiska produktionssättet ..... 95

2 Arbetarklassens inflytande och det ekonomiska tvånget ..... 104
3 Samhällsformationens förändrade karaktär ..... 111

**Noter** ..... 114

**Summary** ..... 124

**Bilaga 1** ..... 127

**Tabellbilaga** ..... 132

**Källor** ..... 134

**Litteraturförteckning** ..... 135

# Inledning

Föreliggande avhandling är både kvalitativt och kvantitativt väsentligen teoretisk. Min huvudsakliga ambition har varit att försöka ge grunddragen i en teori om staten och de offentliga utgifternas expansion. Vetenskapligt är detta område i sin linda. Det existerar knappast någon allmänt vedertagen begreppsapparat; än mindre någon enhetlig teoritradition. Men framför allt när det gäller empiriska uppslag är ansatserna legio. Dessutom är ämnet, inte minst på grund av dess utomordentligt stora politiska relevans, föremål för behandling på alla nivåer av vetenskaplighet.

Att under sådana förhållanden säga något meningsfullt om forskningsläget med anspråk på någon fullständighet är så vitt jag kunnat finna ogörligt. Som om inte det redan antydda vore nog är det dessutom så att gränsdragningen gentemot likartade problemställningar inom andra discipliner (statskunskap, sociologi etc) blir delvis godtycklig.

Vad som klassificeras som teori och vad som bara är delförklaringar är inte så lätt att avgöra. Även om man gör dessa gränsdragningar relativt snävt, skulle en representativ genomgång av forskningsläget kräva en behandling av ett mycket stort antal författare. En sådan mycket omfattande men ändå rapsodisk genomgång har jag inte betraktat som meningsfull. I stället har jag valt några *typfall* av förklaringsteorier som är representativa såtillvida att de utövat ett stort inflytande i den internationella debatten. Men mitt urval är egensinnigt och godtyckligt; det är ingen mening i att förneka det. Man kan med rätta fråga efter både det ena och det andra. Mitt enkla försvar är att utrymmet faktiskt är begränsat och att de jag behandlat är centrala — även om de i något fall (t ex Wicksell) kommit med av doktrinhistoriska skäl i stället för modernare varianter (ex vis "theories of public choice").

I del II har jag således valt att behandla ett relativt litet antal representativa teoriansatser, men i gengäld är behandlingen relativt utförlig. Den neoklassiska *välfärdsteorin* har gett impulser till en typ av teoretisk ansats. Med hjälp av bland annat gränsnyttobegreppet har man försökt att teoretiskt fastställa fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion, mellan olika individers skattebörda etc. Inom denna tradition har man också brukat skilja mellan ansatser som utgår från betalningsförmåga respektive intresseprincipen. En mer empiriskt inriktad variant av välfärdsteorin ägnas åt att testa olika hypoteser om offentliga varors och tjänsters *inkomstelasticitet*. Peacock och Wisemans epokgörande undersökning över de offentliga utgifternas expansion i Storbrittanien och deras teori om dess orsaker gör gällande att det framför allt är i samband med krig och kriser som det sker en offentlig expansion. Av central betydelse för denna tes är deras begrepp "disp-

lacement effect". Det har tidigare gjorts gällande att det förelegat och fortfarande föreligger en påtaglig *produktivitetseftersläpning* i den offentliga sektorn och att detta rent av skulle vara den viktigaste förklaringen till dess relativa expansion på den privatas bekostnad. Även om tesens grundantaganden vore riktiga torde den emellertid på sin höjd vara en partiell förklaring. Vissa undersökningar lägger stor vikt vid *demografiska faktorer*. Även om dessa oftast förändras mycket långsamt kan de över en lång period få en viss betydelse. Trots att *Adolf Wagner* formulerade sina teser om det offentligas tillväxt för mer än hundra år sedan refereras han fortfarande flitigt i de flesta moderna framställningar i ämnet. Han representerar en mer "holistisk" ansats än de ovan anförda (möjligen med undantag av Peacock och Wiseman). Detta betyder att han som förklaring till expansion anför inte bara snävt ekonomiska, utan också politiska, sociala och ideologiska faktorer. *Elmar Altvater* formulerar också en holitisk teori men utifrån en annan tradition än katedersocialisten Wagner. Altvater är marxist och representerar en av flera motstridiga marxistiska analyser av staten under kapitalismen.

I del III formuleras några grunddrag till en *teori om staten*. Några grundläggande oklarheter som konstaterades vid genomgången av Wagner och Altvater blir utgångspunkt för en närmare analys av ett samtidigt *marxistiskt* och *funktionalistiskt statsbegrepp*. Många, kanske de flesta marxistiskt formulerade statsteorier är implicit funktionalistiska (och/eller teleologiska beroende på hur man definierar detta begreppspar). Eftersom denna funktionalistiska karaktär är fördold blir en rad problem opreciserade och olösta. Jag försöker analysera några av dessa.

Den statsteori jag formulerar är marxistisk såtillvida att den använder sig av de allmänna lagar eller tendenser som utgör den så kallade *materialistiska historieuppfattningen*. I motsats till en del andra marxister går jag inte in på Marx politiska ekonomi i nämnvärd grad; arbetsvärdeläran förutsätts t ex inte. Jag tar i detta sammanhang inte ställning till polemiken om staten mellan olika marxistiska riktningar. Denna gäller t ex frågan om statens "relativa autonomi" i förhållande till "system", "klass" eller dylikt. Den debatten finner jag alltför oklar. (Mycket skulle vara vunnet om man preciserade begreppen i stället för att förutsätta att de använts entydigt). En aspekt av polemiken om staten gäller dess sammankoppling med den ena eller andra *klassens* intressen. Sådana kopplingar finns förvisso indirekt, men att göra dessa till en *definierande* egenskap hos staten medför en mekanisk teori, som blir oförmögen att förklara en rad förändringar av staten och statsfunktionerna.

Jag försöker i stället koppla staten till vissa grundläggande *systemfunktioner*. Man kan naturligtvis analysera ett samhällssystem utifrån den ekonomiska makten hos vissa klasser etc; men ur ett funktionalistiskt perspektivt handlar det om etablerandet av *latenta funktioner*. Ett system är här en historiskt nedärvd struktur, som i den mån det visar sig "livskraftigt" begränsar inte bara individers, utan också klassers handlingsalternativ så att dessa *i allmänhet* sker på ett med systemet konformt sätt. Detta är inget försök att formulera ett deterministiskt system

bara att betona att samhällssystem etableras som just system i den mån de lyckas i avsevärd grad begränsa "slumpens", de enskilda viljornas etc verkningar. Staten fullgör här funktioner som är systemetablerande (värnar systemets grundläggande mekanismer om man så vill).

Indirekt kan naturligtvis staten har stor betydelse för den härskande klassen. Men staten kan också stå i ett mer komplext förhållande till klasserna genom att anpassa systemet till de nya förutsättningar som en underklass' växande makt ger upphov till.

I förhållande till den pågående marxistiska debatten om staten under kapitalismen är min analys inriktad på delvis andra problemställningar.[1] Jag har försökt ge utrymme åt vetenskapsteoretiska problem.

Del IV försöker mycket kortfattat ge struktur åt den teori som formulerats i del III. Där diskuteras också villkoren för en empirisk prövning av denna typ av generell samhällsteori.

Enligt den analys som görs i denna *vetenskapsteoretiska exkurs* är en *empirisk bevisning* av en generell samhällsteori av det slag det här gäller knappast möjlig. Avståndet mellan teorins *teorem* (dvs de ur teorin logiskt härledda utsagorna) å ena sidan och empiriskt prövbara utsagor å den andra är för stort. En mycket omfattande komplettering av delteorier mellan dessa nivåer skulle möjligen kunna överbrygga detta avstånd. Men empirisk prövbarhet är inte en teoris enda vetenskapliga legitimering.

Styrkan hos en teori på mycket generell nivå är att den i bästa fall kan avslöja samband och lagbundenheter hos mycket komplexa skeenden. Genom förenkling och generalisering kan dessa göras fattbara. Men häri ligger också dess svaghet; genom förenkling och generalitet ger teorin strategisk överblick, men ingen detaljrikedom. Dock kan, om forskningen på detta fält fördjupas, teori skapa stringens, struktur och en solid teoretisk ram åt den mer empiriskt inriktade forskningen. Detta saknas på det hela taget idag.

Avhandlingens del V ger ett *empiriskt perspektiv* på teorin. Jag försöker (som redan framgått) inte bevisa teorin. Jag föreslår däremot vissa empiriska indikatorer som representanter för teorins faktorer. Utifrån dessa indikatorer diskuteras sedan teorins samband i mer empiriska termer. Svagheten i denna metod är att man med nödvändighet snävar av de teoretiska faktorernas komplexa innebörd. "Produktivkrafter" blir t ex något som ur detta empiriska perspektiv ter sig ensidigt teknologiskt. "Arbetarklassens inflytande" mäts i några mycket grova mått som lätt förbiser viktiga komponenter som egentligen hör till detta begrepp etc.

Man kan kanske finna bättre eller adekvatare indikatorer än de jag föreslagit, men förflackning följer ändå av själva metoden.

Avhandlingens *första del* är en presentation av siffror över *de offentliga utgifternas tillväxt* mellan 1913 och 1974. Mitt arbete härvidlag har bestått i att följa upp Erik Höök undersökning av perioden 1913—1958. Syftet med del I är att genom att komplettera Höök ge en samlad bild av den faktiska utvecklingen så långt denna låter sig speglas av offentlig statistik.

# I. De offentliga utgifterna i Sverige 1913 till 1974

## 1. Inledning.

Få sidor av vårt samhälle torde idag ägnas mer uppmärksamhet än "det offentligas" växande inflytande. Människor har i allt större utsträckning kommit att påverkas av beslut som fattas och åtgärder som vidtagits av statliga och kommunala organ. Skatter och bidrag, offentliga tjänster, regleringar och bestämmelser påverkar de enskilda människornas handlingsmöjligheter. Vi har idag svårt att tänka oss ett samhälle utan omfattande offentliga insatser. Denna utveckling har historiskt sett varit snabb. I seklets början var den statliga och kommunala verksamheten förhållandevis blygsam.

En av de mest inträngande frågor som kan ställas idag är *varför* denna snabba offentliga expansion ägt rum. Men för att vara i stånd att belysa drivkrafterna bakom denna utveckling krävs en något så när konsistent *beskrivning* av den. Ovan nämndes skatter och bidrag, regleringar och bestämmelser; redan dessa skiljer sig åt i ett betydelsefullt avseende. En skatt eller ett bidrag går att ange i kronor och ören; skatter eller bidrag går att summera ihop varigenom man erhåller ett samlat kvantitativt mått. Med sådana mått för olika skeden kan man beskriva utvecklingen och "betydelsen" av offentliga åtgärder. Författningar och regleringar däremot har ofta inte alls ett innehåll som låter sig kvantifieras på detta sätt. Staten har i ökande utsträckning kommit att reglera marknaden på olika sätt: prisstopp, import- och exportrestriktioner, miljövårdsbestämmelser, etableringskontroller, byggnadsregleringar etc. Allt sådant är omöjligt eller i alla fall mycket svårt att på något enkelt, kvantitativt sätt mäta betydelsen av. Ändå är det tydligt att även denna typ av åtgärder är viktiga bidrag till statens och kommunernas växande inflytande. Dessa mer kvalitativa sidor i den offentliga verksamheten lämnas emellertid utanför denna undersökning. Den koncentreras i stället på de *offentliga utgifternas* utveckling. Det är viktigt att hålla i minnet att dessa inte utgör ett totalmått, utan på sin höjd en indikator på de offentliga insatserna.

Genom denna begränsning till offentliga utgifter undviker man en del problem, men åtskilliga återstår förvisso. Det första allvarliga problemet men stöter på gäller den offentliga statistiken. Hur åstadkommer man en systematisk och konsistent behandling av denna? Lyckligtvis finns det tillgång till en mycket grundlig och omfattande vetenskaplig bearbetning av den offentliga statistiken för perioden 1913 till 1958. Den är utförd av Erik Höök i hans avhandling "Den offentliga sektorns expansion".[1] I denna finner man konstistenta serier över delfunktioner, ekonomiska kategorier, statliga och kommunala utgifter och mycket annat. En bety-

dande del av mitt arbete har bestått i att följa upp vissa av Hööks grundläggande statistiska serier fram till och med 1974. I likhet med Höök har jag inskränkt mig till data för vartannat år. De principer som följts och en beskrivning av sättet att fördela olika poster i den offentliga statistiken redovisas i Bilaga 1. Resultatet redovisas tillsammans med en hel del av Hööks material i det följande.

Den viktigaste inskränkningen i dessa serier över offentliga utgifter är att de affärsdrivande verken uteslutits; de täcks av en annan avhandling inom projektet.[2] Denna inskränkning är viktig att framhålla, eftersom den säkerligen också påverkar analysen av drivkrafterna bakom expansionen. Vissa av dessa skulle förmodligen erhålla en annan dignitet om också affärsverken medtagits. Inte heller Höök behandlar affärsverken, men av ett annat skäl. Hans grundläggande ansats ligger på det konsumtionsteoretiska planet, vilket lett honom till att koncentrera sig framför allt på den offentliga konsumtionen.

## 2. De totala offentliga utgifterna.

Under den period som här undersökts, från 1913 till 1974, har de offentliga utgifterna ökat från 419,9 miljoner kronor till 128,1 miljarder. Hur förhåller sig dessa siffror till utvecklingen i övrigt? Någon form av jämförelse är nödvändig för att skapa perspektiv åt dessa tal. Ett sätt är att relatera dem till den totala ekonomiska tillväxten i samhället. Ett mått på denna är bruttonationalproduktens utveckling. I Tabell 1 redovisas de offentliga utgifterna över 20-årsperioder. Siffrorna är också omräknade i index. Som jämförelse anges siffror över bruttonationalprodukten, även dessa omräknade i index.

*Tabell 1.* De totala offentliga utgifterna och BNP 1913—1974 (i miljoner kronor löpande priser).

| År | Offentliga utgifter | Index | BNP | Index |
|---|---|---|---|---|
| 1913 | 420 | 100 | 4 128 | 100 |
| 1934 | 1 543 | 367 | 9 112 | 221 |
| 1954 | 12 452 | 2 965 | 47 075 | 1 140 |
| 1974 | 128 104 | 30 501 | 249 345 | 6 040 |

*Källor*: se tabellbilaga.

Periodindelningen i tabellen är gjord för att kunna säga något lite om utvecklingstakten över hela perioden. Ur en rad aspekter är naturligtvis valet av tre 20-årsperioder godtyckligt. Det har emellertid fördelen att undvika ett nedslag på något av krigsåren, vilket skulle göra varje sådan periodindelning meningslös.[3] Likafullt har förfaringssättet svagheten att låta perioder representeras av enskilda år, då förhållandena naturligtvis kan vara atypiska i en rad avseenden. Tabellen

beskriver således inte utvecklingen i egentlig mening under perioden, den beskriver tillståndet i början och slutet av ett antal perioder, vilket är något annat. Däremot ger tabellen en god översiktlighet och trots de påtalade bristerna ska vissa preliminära slutsatser dras utifrån den.

(i) För hela perioden 1913 till 1974 gäller att de offentliga utgifterna ökat ungefär 300 gånger, medan bruttonationalprodukten ökat ungefär 60 gånger. Denna betydligt snabbare tillväxt av offentliga utgifter har lett till att de ökat sin andel av totalproduktionen från en tiondel 1913 till hälften 1974. Dessa siffror antyder att staten och kommunerna ekonomiskt sett vuxit från en marginell faktor till en av samhällsekonomins huvudfaktorer under två generationer.

(ii) Under den första 20-årsperioden fram till 1934 något mer än tredubblades de offentliga utgifterna, medan bruttonationalprodukten fördubblas.

(iii) Under de två senare 20-årsperioderna ökar de offentliga utgifterna med respektive åtta och 10 gånger och bruttonationalprodukten med drygt fem gånger.

Skulle dessa förhållanden gälla för ytterligare en 20-årsperiod fram till 1994 vore de offentliga utgifterna ungefärligen i nivå med bruttonationalprodukten. En sådan enkel extrapolering anförs här bara som en illustration till den tillväxttakt som tidigare rått.

Tabell 1 har redovisat några hållpunkter i utgiftstillväxten. För en mer detaljerad bild av denna utveckling används här två alternativa och kompletterande sätt att beskriva detta förlopp, dels utvecklingen i absoluta tal, dels utvecklingen av utgifterna räknat som procentandelar av BNP.

Diagram 1 som är semilogaritmiskt illustrerar hur de totala offentliga utgifterna och bruttonationalprodukten utvecklats i absoluta tal. Kurvorna bygger på data för vartannat år.[4]

Det visar sig nu att tabell 1 med sina fåtal år dolde viktiga drag i utvecklingen. Vissa perioder innehåller påfallande oregelbundenheter. Utöver de slutsatser som gjordes i anslutning till tabell 1 är det framför allt fyra kompletteringar som behöver göras — två gällande vardera kurvan.

(i) En anmärkningsvärt snabb tillväxt i BNP under krigsåren 1916—1920; följs av en stagnation i början på 20-talet.

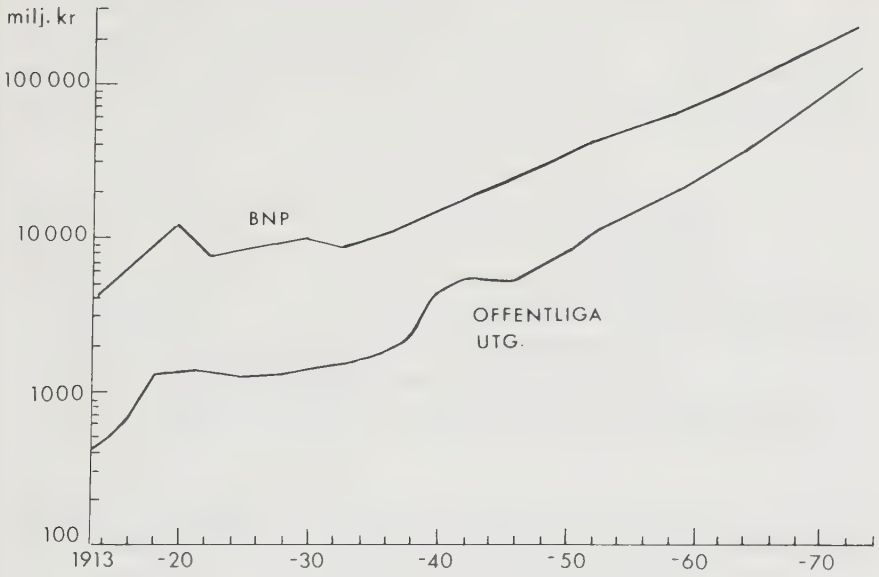
(ii) En ny stagnation i tillväxten under 30-talets första år.

(iii) En mycket snabb offentlig utgiftsökning under åren 1916 till 1922, följd av en viss tillbakagång. Denna tillbakagång inträffar dock något senare än för bruttonationalprodukten (vilket alltså medför en påtaglig andelsökning efter kriget).

(iv) Under krigsåren 1940 till 1944 bryts återigen mönstret genom en exceptionellt hög offentlig utgiftsnivå.

Vad händer då med de offentliga utgifternas *andel av BNP?* Det har redan konstaterats att den ökar från ca 10 procent till ca 50 procent under perioden som helhet. Av det som redan sagts kan man också dra en del slutsatser om utvecklingsprofilen. Andelsutvecklingen är inte alldeles jämn. I början av 1920-talet sker en påtaglig andelsökning beroende på att "krigsnivån" bibehålls några år längre när det gäller utgifterna. I början av 30-talet ökar andelen åter. Denna gång kanske

*Diagram 1.* Bruttonationalproduktens- och de totala offentliga utgifternas utveckling 1913 till 1974.

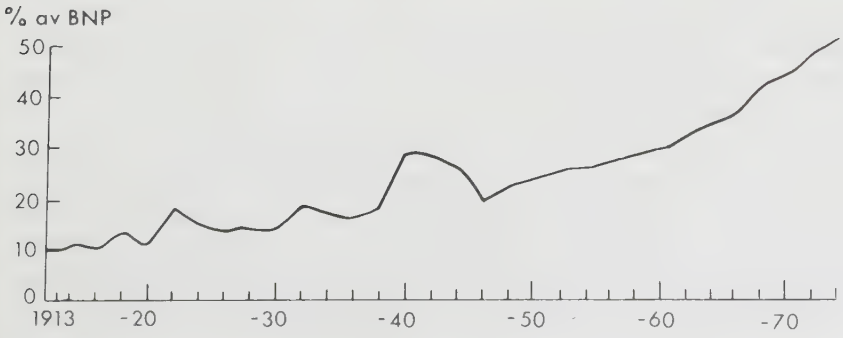



främst beroende på att BNP-tillväxten stagnerar eller går tillbaka, medan utgifterna fortfar att öka svagt. Under andra världskriget sker en mycket drastisk andelsökning; BNP-tillväxten uppvisar under detta krig ingen anmärkningsvärt snabb ökning.

I diagram 2, som visar de offentliga utgifternas andel av BNP, kan man konstatera att denna beskrivning stämmer ganska väl.[5]

Om man bortser från de drastiska topparna i utgiftsandelen 1918, 1922, 1932 och 1940, så visar kurvan över den offentliga utgiftsandelen en markerad stigning ända från periodens början.

*Diagram 2.* De totala offentliga utgifternas andel av BNP 1913 till 1974.



Sådan ser bilden av de totala offentliga utgifterna ut. Nästa steg måste bli att undersöka vilka komponenter detta totalaggregat utgörs av och se hur dessa utvecklats. En uppdelning av totalutgifterna kan emellertid göras på många sätt. Innan den empiriska undersökningen fortsätter är det därför väl motiverat att principiellt utreda frågan om utgifternas beståndsdelar; liksom frågan om relativa mått på utgiftsutvecklingen.

## 3. Varav består de offentliga utgifterna?

I en kommentar till tabellbilagan definieras utförligt de totala offentliga utgifterna, så som de kommer att redovisas fortsättningsvis.[6] Vissa utgiftsslag som rätteligen borde ha tagits med har uteslutits av skäl som där redovisas. Begreppet 'totala' är därför omgärdat med vissa förbehåll. Vad de offentliga utgifterna konkret innefattar av utgiftsposter behandlas i bilagan. Detta inledande avsnitt ägnas åt den offentliga verksamhetens principiella innebörd och dess förhållande till den totala ekonomin.

En strukturering av den offentliga verksamhetens delar kan göras från flera olika utgångspunkter. En utgångspunkt är den offentliga produktionens *ekonomiska kategorier*. Man tänker då närmast på hur den är sammansatt av komponenterna konsumtion, investeringar och transfereringar. En annan utgångspunkt är vilka *slag av produktionskostnader* de totala utgifterna är sammansatta av. Dvs löner, inköp av varor och tjänster, inköp av maskiner och anläggningar etc. En tredje utgångspunkt är för vilka olika *ändamål* den offentliga verksamheten är avsedd, dvs försvar, utbildning, sjukvård etc. En fjärde utgångspunkt slutligen gäller vilka *typer av aktiviteter* den offentliga verksamheten är uppbyggd kring. I nationalräkenskaperna sker denna uppdelning efter näringsgrenar. I viss utsträckning kan denna sammanfalla med den föregående, men det finns också viktiga skillnader. En sådan skillnad finns exemplifierad i nationalräkenskaperna. Det som i ändamålsuppdelningen klassificeras som sjukvård innehåller delkomponenterna:

a) allmän förvaltning för sjukvården
b) forskning för sjukvården
c) öppen och sluten vård.

Men när man klassificerar efter näringsgren ingår endast c) i hälso- och sjukvården. a) däremot ingår i allmänhet förvaltning och b) i forskning. I näringsgrenen sjukvård ingår också sjukvården inom försvaret, vilken däremot i ändamålsfördelningen räknas till försvaret.[7]

Beräkningar av värdet av den offentliga verksamheten kan också de ske på olika sätt. I nationalräkenskaperna sker de huvudsakligen på två sätt. Man beräknar *produktionsvärdet* och man beräknar *förädlingsvärdet*. Produktionsvärdet är lika med summan av alla produktionskostnader. Dessa utgörs av förbrukning av varor och tjänster värderade till mottagarpris, löner, kapitalförslitning och indirekta skatter ("Dvs sådana indirekta skatter som den offentliga sektorn erlägger

i egenskap av producent (motorfordonsskatter och allmänna arbetsgivareavgifter"). "Däremot medtages ej ränta på kapital som bundits i form av byggnader eller annan kapitalutrustning som utnyttjas i produktionen."[8]

*Förädlingsvärdet till faktorpris* utgörs av summan av löner och kapitalförslitning. I beräkningarna av förädlingsvärdet till *producentpris* ingår också de nämnda indirekta skatterna. Något driftsöverskott eller vinst räknar man således inte med i den offentliga verksamheten. Det ligger inget absolut nödvändigt i detta antagande. Det är snarast en statistisk konvention. Det är mycket svårt, kanske omöjligt att finna något objektivt mått på värdet av den offentliga produktionen. I motsats till den privata produktionen är den till största delen icke marknadsförd. Därför antar man helt enkelt att värdet är lika med kostnaderna. Antog man istället att offentlig produktion uppvisade ungefär samma vinst- och produktivitetsutveckling som vissa slag av privat tjänsteproduktion t ex, så finge man en helt annan utveckling av det offentliga produktionsvärdet.

I nationalräkenskaperna diskuteras också tre tänkbara mått på den offentliga sektorns *relativa* storlek. Nämligen bidrag till BNP, andel av BNP och andel av totala sysselsättningen.[9]

Med *bidrag till BNP* avses förädlingsvärdets procentuella andel av BNP – antingen till faktor- eller producentpris. Den offentliga verksamhetens förädlingsvärde ingår för övrigt som en komponent i den sammanräknade bruttonationalprodukten.

Den offentliga sektorns *andel av BNP* tänker man sig beräknad på följande sätt. I det begrepp 'produktionsvärde' som beskrevs på föregående sida ingår en del som representerar försäljning av varor och tjänster. Den övriga delen definierar man som offentlig konsumtion. Denna offentliga konsumtion plus offentliga investeringar i procent av BNP till marknadspris betraktas som den offentliga sektorns andel av BNP.

Det tredje måttet är *andelen sysselsatta* i offentlig verksamhet. Den kan räknas dels som medelantal sysselsatta, dels som antalet arbetade timmar.

Det relativa förädlingsvärdet skulle således enligt nationalräkenskapernas resonemang vara måttet på den offentliga sektorns bidrag till nationalprodukten. Den offentliga konsumtionen plus de offentliga investeringarnas relativa storlek skulle däremot vara ett mått på den offentliga sektorns ianspråktagande av reala resurser. Ingendera av de nämnda måtten ger emellertid någon bild av de totala offentliga utgifterna. Till utgifterna för konsumtion och investeringar kommer nämligen också avsevärda belopp för transfereringar av olika slag. Följande tabell är en sammanställning av de begrepp som berörts och deras inbördes relation. Siffrorna som redovisas gäller för 1972 och är tagna ur nationalräkenskapskontona.

I tabellsammanställningen redovisas således en rad alternativa mått – både absoluta och relativa – på den offentliga sektorns storlek. Begreppen är egentligen av två slag, dels är det ekonomiska makrokategorier (konsumtion, investeringar, transfereringar), dels är det olika typer av produktionskostnader (löner, skatter, subventioner etc); även om de två slagen av begrepp delvis definieras i termer av

*Tabell 2.* Sammanställning av offentliga utgifter år 1972 (ur nationalräkenskapskontona).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1. | | Löner | 32 400 | |
| 2. | plus | Kapitalförslitning | 1 865 | |
| 3. | lika med | *Förädlingsvärde* (faktorpris) | *34 265* | 19,9% (BNP till faktorpris: 172 504) |
| 4. | plus | Indirekta skatter | 529 | |
| 5. | lika med | *Förädlingsvärde* (producentpris) | *34 794* | 19,8% (BNP till producentpris: 175 879) |
| 6. | | | | 17,5% (BNP till marknadspris: 199 266) |
| 7. | plus | Förbrukning av varor och tjänster | 15 031 | |
| 8. | lika med | *Produktionsvärde* | *49 825* | |
| 9. | minus | Försäljning av varor och tjänster | 888 | |
| 10. | minus | Produktion av marknadsprodukter | 1 796 | |
| 11. | lika med | *Offentlig konsumtion* | *47 141* | 23,7% (BNP till marknadspris) |
| 12. | plus | *Offentliga investeringar* | *16 770* | 8,4% —"— |
| 13. | lika med | *Real resursförbrukning* | *63 911* | 32,1% —"— |
| 14. | plus | *Offentliga transfereringar* | *38 281* | 19,2% —"— |
| 15. | därav | Socialförsäkringsutfall | 18 382 | |
| 16. | | Utbetalda pensioner | 1 788 | |
| 17. | | Övr. transfereringar till hushållen | 7 879 | |
| 18. | | Erlagda investeringsbidrag | 2 857 | |
| 19. | | Subvenstioner | 1 894 | |
| 20. | | Räntor, arrenden, patenter och royalties | 4 266 | |
| 21. | | Transfereringar till utlandet | 876 | |
| 22. | | Övr. transfereringar | 339 | |
| 23. | lika med | *Offentliga utgifter* | *102 192* | 51,3% (BNP till marknadspris) |

varandra. Samtidigt ger tabellen strukturen hos de totala utgifterna.

Vilket mått man vill välja, liksom hur man begreppsligt vill beskriva strukturen, beror på vilket problem man angriper.

De närmaste avsnitten kommer att redovisa för vilka olika ändamål utgifterna använts. Den period som täcks in av undersökningen är 1913—1974. Min statistiska bearbetning av det officiella materialet omfattar åren från och med 1958. För perioden 1913 till 1958 har jag kunnat utnyttja Erik Höök mycket grundliga sammanställning av officiellt material i hans avhandling "Den offentliga sektorns expansion".[10]

## 4. För vilka ändamål har utgifterna använts?

En ändamålsuppdelning av utgifterna kan naturligtvis göras på många vis. Man kan exempelvis utgå från de olika statliga departementens utgiftsbudgeter och förfara på något motsvarande vis med de kommunala utgifterna. En sådan uppdelning skulle dock i alltför hög grad spegla administrativa traditioner. Traditioner som dock inte är starkare än att de omläggs med jämna mellanrum och omkullkastar möjligheterna till en tidsserieanalys. Uppenbarligen behövs en ändamålsuppdelning som är oberoende av administrativa rutiner.

I den internationella vetenskapliga litteraturen om offentliga utgifter har i detta avseende, liksom i så många andra, Peacock och Wisemans arbete varit riktningsgivande.[11] I sin undersökning över utvecklingen i England tillämpar de följande ändamålsuppdelning: "(1) general administration (including the costs of tax collection), (2) national debt service, (3) law and order, (4) overseas service (excluding defense), (5) military and defence, (6) social service, (7) economic services, and (8) environmental services."[12] Den implicita motiveringen till denna uppdelning är snarast att det är kring dessa ändamålskategorier som striden stått under Englands politiska och sociala historia. Denna uppdelning har sedan fått efterföljd, både när det gäller undersökningar över andra länder och när det gäller jämförelser mellan länder.[13]

Som jämförelse kan nämnas en undersökning med en utförligt teoretiskt motiverad kategorisering av utgifterna. James O'Connor gör i "Fiscal Crisis of the State" ett intressant försök, närmast från marxistiska utgångspunkter.[14] Ian Gough som kommenterat O'Connors försök gör till och med gällande att "O'Connor has provided the only serious and comprehensive Marxist attempt to categorize state expenditures, by allocating them to Marx's departments of production."[15] På denna grundval särskiljer O'Connor tre slag av offentliga kostnader:

1. "Social investment" — dvs utgifter som höjer den givna arbetskraftens produktivitet och under i övrigt lika förhållanden ökar vinstkvoten i näringslivet. Detta är det samma som 'socialt konstant kapital'.

2. "Social consumption" — dvs utgifter som minskar arbetskraftens (eller arbe-

tets) reproduktionskostnader för det privata näringslivet; och under i övrigt lika förhållanden ökar vinstkvoten. Detta är det samma som 'socialt varibelt kapital'.

3. "Social expenses" – dvs utgifter som är nödvändiga för att bevara "social harmony".

Denna uppdelning ska uppenbarligen, som Gough framhåller, svara mot Marx's klassificering av produktionen i tre departement, vilka producerar varor för respektive det konstanta kapitalet (produktionsmedel), det variabla kapitalet ("wage goods") och för lyxkonsumtion. Således producerar "social investment" och "social consumption" indirekt mervärde, medan "social expenses" inte gör det.

Vad har då dessa teoretiska begrepp för empiriskt innehåll? Enligt O'Connor är det svårt att direkt klassificera utgifter utifrån dessa begrepp. Begreppen syftar snarast på abstrakta funktioner och de konkreta statsutgifterna har ofta flera sådana funktioner. De flesta utgiftsposter har dock, menar han, huvudsakligen *en* allmän funktion.[16] O'Connor tänker sig att begreppet grovt sett har följande innehåll: *"Social expenses":* Försvarsutgifter, polis- och domstolsväsen och ränta på statsskulden. Enligt O'Connors definitioner borde man emellertid också räkna hit utgifter för allmän administration, dvs sådan administration som inte är direkt knuten till något specificerat offentligt ändamål. Dessa utgifter är visserligen i viss utsträckning "nödvändiga" för andra offentliga funktioner (t ex utgifter för skattemyndigheterna), det gäller för övrigt också polis- och domstolsväsen, men de är inte direkt inriktade på att höja produktiviteten eller minska reproduktionskostnaderna.

*"Social consumption":* Hit räknas sociala bidrag av olika slag, socialförsäkringar, sjuk- och hälsovård och undervisning. Den senare utgiftsposten är ett gott exempel på att samma utgiftsändamål kan ha flera funktioner. Frågan är om inte utbildningskostnaderna har en väl så viktig funktion som "social investment". De lämnar utan tvekan ett avgörande bidrag till produktivitetsökningen i näringslivet och samhället i stort. Ofta talar man också om utbildningskostnaderna som investeringar i "mänskligt kapital". Det finns till och med beräkningar gjorde över detta "kapitals" bidrag till produktivitetstillväxten.[17]

*"Social investment":* Kostnader för offentligt tillhandahållna produktionsmedel; antingen det gäller tillhandahållande av infrastruktur eller statliga producerande bolag. Direkta statliga bidrag till produktion av olika slag.

O'Connors klassificering är intressant ur en teoretisk aspekt, men bidrar inte till lösningen av de många avgränsningsproblemen.

Erik Höök ger ingen utförligare motivering för sin ändamålsuppdelning, men i gengäld är hans klassificering mycket utförlig och väldefinierad.[18]

Dessa tre exempel på ändamålsuppdelning är av olika slag och befinner sig teoretiskt på olika nivåer och går således inte utan vidare att förena. Men Hööks kategorisering blir naturligtvis i hög grad bindande, eftersom hans material lägger grunden för serierna fram till och med 1958. Jag har dock när det gäller några utgiftskategorier funnit Hööks kategorisering alltför detaljerad och sammanfört

dessa i något större aggregat. De utgiftskategorier som jag här redovisar har därvid, åtminstone ytligt sett, likheter med Peacock och Wisemans:[19]

(1) Administration, lag och ordning, (2) Försvar, (3) Undervisning, (4) Sjuk- och hälsovård, (5) Socialvård och socialförsäkringar, (6) Ekonomiska tjänster och planering, (7) Ej ändamålsfördelade utgifter.

För en utförlig definition och beskrivning av innehållet i de olika posterna hänvisas till Bilaga 1, där också en avstämning mot Hööks kategorier görs.[20]

Gränsdragningen mellan en del ändamålsposter blir med nödvändighet godtycklig. Som exempel kan nämnas en hel del bidrag som ges ut av arbetsmarknadsmässiga skäl. De hänförs oftast till socialförsäkringar, trots att åtminstone en del av dem rätteligen borde hänföras till ekonomiska tjänster och planering eftersom deras huvudsyfte är att anpassa (planera) arbetsmarknaden till sturkturella förändringar. En del klassificeringar är vidare, som påpekas i appendix, inte sakligt utan statistiskt motiverade.

Hur utgifterna för dessa olika ändamål förändrats mellan 1913 och 1974 framgår av Tabell 3, där utgifterna anges dels i absoluta tal, dels med avseende på fördelningen mellan olika utgiftskategorier. Slutligen ges också index för utvecklingen över hela perioden.

Som synes har de totala offentliga utgifterna ökat ungefär trehundra gånger. För tre av ändamålsgrupperna gäller att de ökat ungefärligen i takt med totalutgifterna, dvs de har i stort sett bibehållit sin andel av totalutgifterna. Detta gäller för (1) administration, lag och ordning, för (3) undervisning och för (6) ekonomiska tjänster och planering. För dessa tre gäller alla att de hållit en andel på i runda tal 15 procent.

(5) Socialvård och socialförsäkringar är den post som ökat utan jämförelse mest. Utgifterna för dessa ändamål har ökat fyra gånger snabbare än totalutgifterna. De har därigenom ökat sin andel från sju till 27 procent. Och från att ha

*Tabell 3.* Utvecklingen av offentliga ändamålsutgifter 1913 och 1974 (i miljoner kronor, andel av totala utgifter, och index (1913 = 100)).

| Utgiftsändamål | 1913 utgifter milj. kr | 1913 % av totala utgifter | 1974 utgifter milj. kr | 1974 % av totala utgifter | Index 1974 1913 = 100 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Administr., lag och ordning | 61,6 | 15 | 16 801 | 13 | 27 274 |
| 2. Försvar | 89,5 | 21 | 9 378 | 7 | 10 478 |
| 3. Undervisning | 67,1 | 16 | 18 124 | 14 | 27 010 |
| 4. Sjuk- och hälsovård | 37,0 | 9 | 19 434 | 15 | 52 524 |
| 5. Socialvård, socialförsäkringar | 30,2 | 7 | 34 534 | 27 | 114 351 |
| 6. Ekonomiska tjänster och planering | 69,3 | 17 | 20 368 | 16 | 29 391 |
| 7. Ej ändamålsfördelade | 65,3 | 16 | 9 474 | 7 | 14 508 |
| Totala offentliga utgifter | 419,9 | 100 | 128 104 | 100 | 30 508 |

*Källor*: se Bilaga 1.

varit det mest obetydliga utgiftsändamålet har det kommit att bli det tyngst vägande. En dryg fjärdedel av totalutgifterna går idag till sociala ändamål.

Snabbare än genomsnittet har också (4) sjuk- och hälsovårdsutgifterna ökat. Dessa har ökat sin andel från nio till 15 procent av totalutgifterna.

(2) Försvarsutgifterna däremot har genomgått en jämförelsevis blygsam utveckling. Försvarsutgifterna var den tyngst vägande posten före första världskriget — 21 procent av totalutgifterna. Men de utgör 1974 endast sju procent.

(7) Ej ändamålsfördelade utgifter — bestående av räntor, lånekostnader, fastighetsförvaltning o dyl — uppvisar också en klart minskande andel.

Diagram 3 kompletterar tabelluppgifterna och visar de olika ändamålsutgifternas utveckling under hela perioden som andelar av totalutgifterna. Utvecklingen under krigsåren har uteslutits ur diagrammet. De extremt höga försvarsutgifterna under dessa år förrycker proportionerna i denna typ av diagram på ett sätt som gör en jämförelse utan mening. Det som följer är en kortfattad summering av de mest allmänna dragen i utvecklingsbilden.

1. *Administration, lag och ordning.* Dessa utgifter uppvisar en minskande andel under drygt fyra decennier — mellan 1913 och 1958. Undantaget är egentligen bara efterkrigsåret 1946. Från 1958 ökar utgifterna däremot sin andel ganska drastiskt fram till periodens slut.

2. *Försvar.* Under mellankrigstidens avrustning minskar försvarsutgifternas andel kontinuerligt till ungefär hälften jämfört med 1913. Efter andra världskriget minskar utgifterna, men ökar sedan igen, för att 1952 nå en toppnivå; nästan i paritet med 1913. Därefter minskar andelen ganska markerat för att 1974 hamna betydligt under t o m 1930-talsnivån.

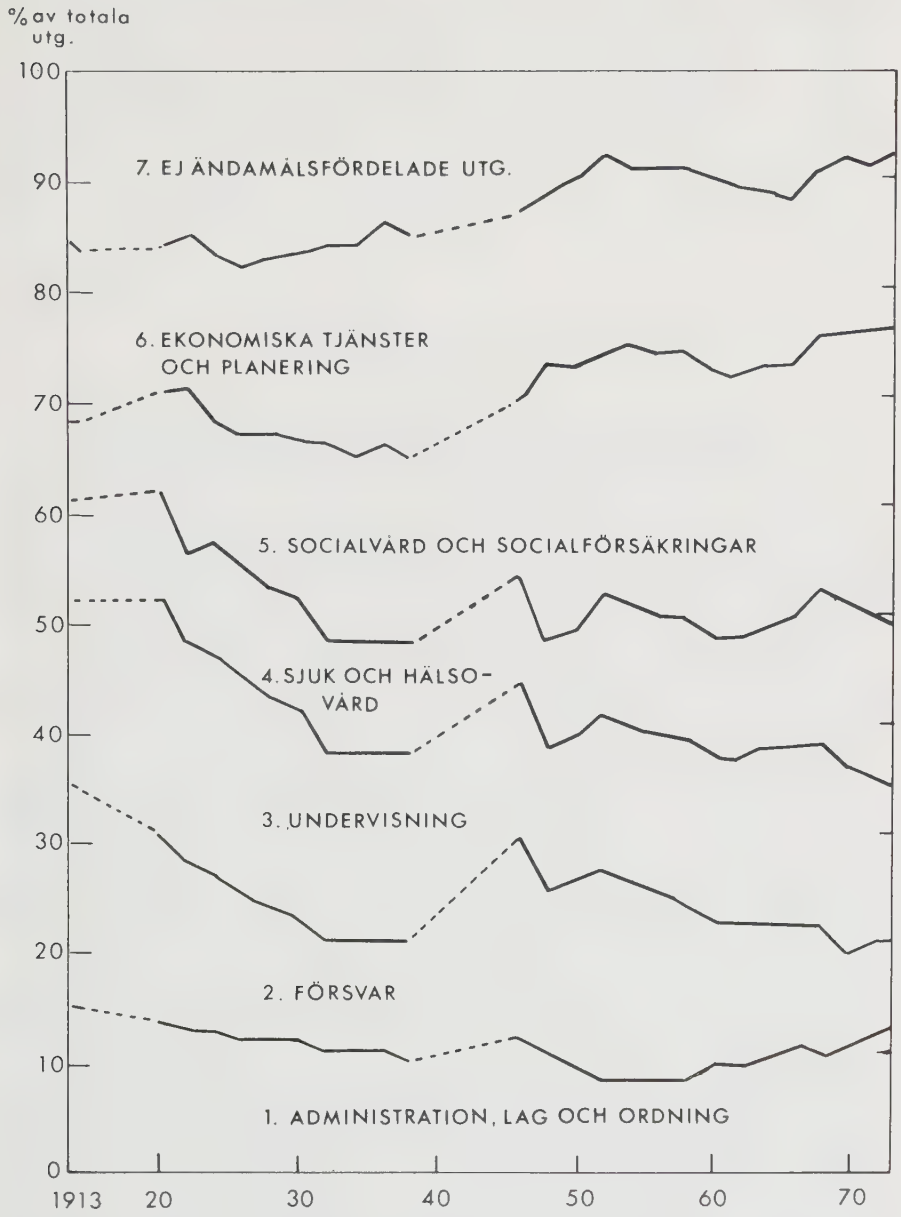
3. *Undervisning.* För dessa utgifter gäller att de bibehållit sin andel ganska oförändrad under praktiskt taget hela 60-årsperioden. Avvikelsen består i att efterkrigsåren innebar en minskad andel, vilken sedan långsamt återhämtas, för att 1974 nästan vara ikapp mellankrigsnivån.

4. *Sjuk- och hälsovård.* Inte heller för sjukvården kan man konstatera några större variationer. Men i motsats till fallet med undervisningskostnaderna är det här fråga om en ganska kontinuerlig ökning av utgiftsandelen som sätter in efter andra världskriget. Innan dess låg sjukvårdskonstnaderna konstant kring 10 procent. Mot slutet av perioden har de nått ca 15 procent av BNP.

5. *Socialvård och socialförsäkringar.* Inte nog med att dessa utgifter genomgått den snabbaste utvecklingen, de har också varierat mer dramatiskt än några andra. Från 1913 sker en ganska jämn ökning av utgiftsandelen fram till 1930. Under denna tid fördubblas andelen. Undantaget är 1922, alldeles efter kriget och i samband med krisen, då det förekommer en tillfällig topp. Från 1932 uppnås en ny, högre nivå som ligger fast resten av 30-talet. 1948 rakar andelsnivån i höjden för att nå upp till en fjärdedel av de totala offentliga utgifterna. Denna andel bibehålls sedan fram till 1972—1974 då man kan konstatera ytterligare en viss ökning.

6. *Ekonomiska tjänster och planering.* Denna post tycks vara en av de mest stabila. För hela perioden rör sig utgiftsandelen med mycket små variationer runt

*Diagram 3.* De olika offentliga utgiftsändamålens andelar av totala offentliga utgifter.




16 procent. Undantaget är åren 1932–1938 då den stiger till 20 procent.

7. *Ej ändamålsfördelade utgifter.* Dessa ligger på en konstant nivå fram till och med 1934. De börjar därefter kontinuerligt minska för att vid periodens slut vara nere i mindre än hälften av den ursprungliga andelsnivån. Dock förekommer en

temporär ansvällning under åren 1962–1968. Denna post är av så allmänt slag (räntor o dyl) att den måhända borde fördelas på övriga kategorier, men någon norm för hur detta skulle ske är svår att finna.

Sammanfattningsvis gäller om fördelningen av totalutgifterna mellan olika ändamål, att de mest karaktäristiska förändringarna gäller (i) försvarsutgifternas drastiskt minskade roll under perioden, (ii) socialutgifternas mycket kraftiga tillväxt främst koncentrerad till mellankrigstiden och slutet av 40-talet, (iii) en kontinuerlig andelsökning för sjukvårdsutgifterna efter andra världskriget.[21]

## 5. De ekonomiska kategoriernas utveckling.

Offentliga utgifter skiljer sig inte bara åt till ändamålet, de utgör också som framhållits tidigare olika ekonomiska kategorier. Man kan exemplifiera med undervisningskostnaderna: ett skolbygge är en investering, lärarlöner och inköp av läroböcker är konsumtion och stipendier slutligen är transfereringar. Alla tre slagen av utgifter har samma ändamål – undervisning, men skiljer sig åt till sin ekonomiska funktion. Denna skillnad har betydelse i en rad avseenden. För att exemplifiera: Investeringarna ökar sysselsättningen inom industrin. Konsumtion i form av fler lärare ökar den offentliga sysselsättningen. Transfereringar höjer den allmänna efterfrågan och därmed framför allt den privata konsumtionen. Det är således inte utan betydelse hur utgifterna för ett visst ändamål fördelas mellan de olika ekonomiska kategorierna.

En sådan orsakskategori kan vara "strävan" att fördela produktionen mellan offentligt och privat på visst sätt. Ligger tyngdpunkten på transfereringar, som när det gäller det franska sjukvårdssystemet, kan detta tänkas vara förklarat av en strävan att bibehålla en i huvudsak privat produktion av sjukvård. I Sverige däremot är de offentliga sjukvårdsutgifterna till största delen konsumtionsutgifter, dvs sjukvården är offentligt producerad.

En annan typ av orsak är att för vissa ändamål följer kategorifördelningen mer eller mindre av sakens natur. Försvarsutgifterna består således nästan uteslutande av konsumtion och investeringar, dvs försvars "tjänsterna" är offentligt producerade. Det är svårt att tänka sig en alternativ, privat produktion av dessa.

Hur har då fördelningen av de offentliga utgifterna mellan olika ekonomiska kategorier varit under den undersökta perioden? Tabell 4 redovisar några data över konsumtions-, investerings- och transfereringsutgifterna. Det som anges i tabellen är civila offentliga utgifter. Anledningen till att försvarsutgifterna uteslutits är att man i den offentliga statistiken lägger om principerna för redovisningen av försvarsinvesteringarna. Från och med 1970 hänförs försvarets inköp av maskiner och anläggningar "utan alternativ civil användning" till offentlig konsumtion. Åtskilliga miljarder förs då plötsligt över från investeringar till konsumtion och omöjliggör jämförelser med tidigare år.[22]

*Tabell 4.* Civila offentliga utgifter fördelade på konsumtion, investeringar och transfereringar.

| År | Konsumtion | | Investeringar | | Transfereringar | | Totala civila utgifter |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | milj. kr | % av totala | milj. kr | % av totala | milj. kr | % av totala | milj. kr |
| 1913 | 218 | 66 | 54 | 16 | 58 | 18 | 330 |
| 1934 | 802 | 57 | 192 | 14 | 402 | 29 | 1 396 |
| 1954 | 5 133 | 51 | 1 542 | 15 | 3 488 | 34 | 10 163 |
| 1974 | 51 344 | 43 | 17 042 | 14 | 50 550 | 43 | 118 726 |

*Källor*: Erik Höök a.a. För 1974 se tabellbilagan och nationalräkenskaperna.

Som framgår av tabellen utgör de civila investeringarna en nästan konstant andel av totalutgifterna under hela perioden. De håller sig kring 15 procent. Förändringen består i en mycket omfattande överföring av utgifterna från konsumtion till transferering, relativt sett. 1913 utgjordes de totala civila utgifterna till 66 procent av konsumtion och till endast 18 procent av transfereringar. 60 år senare omfattar konsumtion och transfereringar vardera 43 procent. Denna strukturförändring är tydligen inte alldels jämn under hela perioden, men den är mycket tydligt markerad under alla tre 20-årsperioderna.

Om det vore möjligt att räkna fördelningen på totala offentliga utgifter, dvs medräknat försvarsutgifterna, skulle denna överföring från konsumtion till transfereringar inte bli fullt lika markerad. Men skillnaden skulle inte bli stor. En beräkning utifrån nationalräkenskaperna ger vid handen att konsumtionen då skulle stiga till 46 procent av totalutgifterna — försvarsutgifterna består nämligen till en helt obetydlig del av transfereringar. Å andra sidan har vi den påtalade effekten av att de traditionella försvarsinvesteringarna nu överförts till konsumtion. Tas denna effekt med skulle således konsumtionsandelen återigen minska något.

Ibland kan det naturligtvis från ändamålssynpunkt sakna större betydelse om ett viss behov tillgodoses med konsumtionsutgifter eller med transfereringar. Det franska sjukvårdssystemet har redan berörts. Sjukvården produceras där i stor utsträckning privat, medan kostnaderna finansieras offentligt via transfereringar. Skillnaden mot det svenska systemet med huvudsakligen offentlig konsumtion inom sjukvården blir ur ändamålssynpunkt inte alltför stor. Skillnaden kan emellertid ur andra synpunkter vara betydelsefull. Offentlig konsumtion är dock ett ianspråktagande av reala resurser; resurser undandras den privata marknaden och underställs offentlig administration. Transfereringar däremot tas ur privat hand och överförs till privat hand (ibland samma hand dessutom). Visserligen innebär detta en påverkan på den privata marknaden — men resurser undandras i mindre grad det privata. Ett något konstruerat exempel brukar anföras för att understryka skillnaden. Antag två stater med vardera 100 procent offentliga utgifter. I det ena fallet sker all utgifter i form av konsumtion, i det andra i form av transfe-

reringar. Även om ändamål vore tillgodosedda i samma utsträckning, skulle ändå de två staterna te sig helt olika. I det första fallet skulle all produktion ske i offentlig regi, alla vore offentligt anställda. I det andra fallet skulle produktionen vara helt privat, alla vara anställda av privata arbetsgivare, alla inkomster till slut befinna sig i privata händer, *dock* sedan de först vandrat över en offentlig budget. Ingen vill förneka den avgörande kvalitativa skillnaden mellan dessa olika system. I det första fallet har man en offentlig "sektor" som omfattar allt och ingen privat sektor. I det senare är det, åtminstone i det lite konstruerade fallet, tveksamt om man har någon offentlig sektor alls, trots att man har 100 procent offentliga utgifter.

Vissa vetenskapliga problemställningar koncentrerade kring offentlig sektor, offentlig produktion etc lägger ringa vikt vid transfereringar. Föreliggande undersökning har en annan inriktning. Tyngdpunkten ligger inte här på strikt ekonomisk-teoretiska aspekter på offentlig produktion, utan på utgifter, ändamål och drivkrafterna bakom dessa. Där spelar, som exemplet med den franska sjukvården visar, utan tvekan transfereringarna en viktig roll, även om man därför inte kan bortse från de specifika egenskaper som skiljer konsumtion och transfereringar.

Vad ligger då bakom denna kraftiga omfördelning relativt sett mellan konsumtion och transfereringar? Det är framför allt den mycket kraftiga ökningen av det offentliga socialförsäkringssystemet som "förklarar" denna förskjutning. Vid periodens början alldeles före första världskriget existerade inget sådant system i egentlig mening. De sociala transfereringarna svarade för mindre än en procent av de totala offentliga utgifterna — 3,7 miljoner kronor. 1974 betalades det ut drygt 29 miljarder från socialförsäkringssystemet, vilket är 22,8 procent av de offentliga utgifterna. Så gott som hela den relativa ökningen av transfereringarna — 25 procentenheter — tycks således "förklaras" enbart av socialförsäkringssystemets uppbyggnad.

Därmed har man naturligtvis inte förklarat varför de ändamål socialförsäkringarna uppfyller just tillgodoses med transfereringar och inte med konsumtion eller investeringar.

## 6. Fördelning av utgifter mellan stat och kommun.

Tvärs över ändamåls- och kategorigränser kan man också fördela de offentliga utgifterna på centrala och lokala myndigheter. Fördelningen mellan statliga och kommunala utgifter används ofta som ett mått på graden av centralisering—decentralisering. Det kan emellertid ha sina risker att utan vidare dra sådana slutsatser. Det kan dock ha sitt intresse att se hur utgifterna fördelas också i detta avseende och om man kan iaktta någon avgörande förändring under perioden. Tabell 5 visar fördelningen.

*Tabell 5.* De totala offentliga utgifterna fördelade på statliga och kommunala.

| År | Statliga utgifter milj. kr | Statliga utgifter % av totala | Kommunala utgifter milj. kr | Kommunala utgifter % av totala | Totala utgifter | Statliga transfereringar till kommuner |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1913 | 217 | 52 | 203 | 48 | 420 | 21 |
| 1934 | 769 | 50 | 774 | 50 | 1 543 | 155 |
| 1954 | 7 297 | 59 | 5 155 | 41 | 12 452 | 1 028 |
| 1974 | 58 051 | 45 | 70 053 | 55 | 128 104 | 16 873 |

*Källor*: Erik Höök a.a. tabellbilagan.

Mellan 1934 och 1954 sker således en "centralisering" och mellan 1954 och 1974 en "decentralisering". De statliga utgifterna låg 1913 och 1934 omkring 50 procent, steg sedan nära 10 procentenheter 1954 för att sedan sjunka drastiskt.

För att undvika dubbelräkning har här de statliga transfereringarna till kommunerna frändragits. De redovisas i stället som utgifter på den kommunala sidan. Detta är brukligt och i de flesta fall väl motiverat. De hör hemma under kommunal administration och fördelas efter ändamål på kommunal nivå. Men om man använder kvoten statliga/kommunala utgifter som ett mått på graden av centraliserad ekonomisk *makt* eller liknande är förfarinlssättet mer tveksamt. Merparten av de statliga transfereringarna blir kommunala inkomster utan fri dispositionsrätt. Ofta måste de användas enligt statligt fastställda regler. Dessa utgifter är kommunalt administrerade, men inte kommunalt beslutade.

Räknar man i stället in de statliga transfereringarna i statliga utgifter, vilket lätt låter sig göras med hjälp av tabelluppgifterna, får man följande serie över andelen statsutgifter: 1913 – 57 procent, 1934 – 60 procent, 1954 – 67 procent och 1974 – 58 procent. Dvs 1913–1954 centralisering, åtföljd av en mindre markerad decentralisering. Man får således en högre grad av centralisering av utgiftsbesluten.

Denna fördelning av totalutgifterna mellan statliga och kommunala ska inte bli föremål för någon närmare analys. Bara några kommentarer till den mest drastiska förändringen – den mellan 1954 och 1974. Den är slående och ger lätt upphov till långtgående hypotesbildningar. Jag tror emellertid att den i huvudsak låter sig förklaras av två faktorer.

Andelen kommunala utgifter ökar från 41 till 55 procent under den sista 20-årsperioden – se tabell 5. Denna period sammanfaller med en kraftig nedgång i försvarsutgifterna, vilka så gott som uteslutande är statliga. Räknar man de kommunala utgifternas andel av de *civila* utgifterna i stället, varigenom man tar bort fördelningseffekterna av de minskande försvarsutgifterna, så ökat kommunalutgifterna från 51 till 59 procent. Nivån blir naturligtvis högre, men andelsökningen reduceras från 14 till åtta procentenheter. Nästan hälften av denna omfördelningseffekt beror således på de minskande försvarsutgifterna.

En annan markerad förändring under samma period är de starkt ökade sjukvårdsutgifterna, vilket är den enda ändamålspost av riktigt stor betydelse där huvudmannaskapet fortfarande ligger kvar på kommunal nivå. Sjukvårdens relativa ökning är betydande och den har haft stor betydelse för de ökade kommunala utgifterna. Hur stor denna betydelse är kan kanske illustreras med ett exempel. Om sjukvårdsutgifterna 1974 legat kvar på 1958 års relativa nivå — dvs bibehållit en konstant andel av totala offentliga utgifter — då hade de kommunala utgifternas andel varit fem procentenheter lägre.

Därtill kommer att de statliga transfereringarna till den kommunala sjukvården ökat högst avsevärt. Mellan 1958 och 1974 motsvarar ökningen i dessa transfereringar en procent av de totala offentliga utgifterna.

Bakom den snabba relativa omfördelning från statliga till kommunala utgifter som skett den senaste 20-årsperioden — ligger således till största delen en betydande relativ minskning av försvarsutgifterna och en snabb relativ ökning av de kommunalt administrerade sjukvårdsutgifterna.

# II. Teorier om orsakerna till den offentliga utgiftstillväxten

Snart sagt varje författare, som behandlat de offentliga utgifterna ur den ena eller andra aspekten, kortsiktigt eller långsiktigt, i Sverige eller annorstädes, torde ha anfört någon form av "förklaring" till dessas utveckling. Att tro sig om att kunna göra en något så när fullständig kartläggning av alla dessa "förklaringar" vore dåraktigt.

Denna avhandlings problemställning är formulerad på ett sådant sätt att endast *allmänna* teorier som försöker förklara den *långsiktiga* utvecklingen är relevanta. Det är en första avgränsning.

Avhandlingen är vidare ekonomisk-historisk. Specifikt statsvetenskapliga, sociologiska etc teoriansatser faller utanför avhandlingens ram och författarens kompetens; därmed inte sagt att de är irrelevanta. Denna andra avgränsning innebär en koncentration till *nationalekonomiska* och *politiskt-ekonomiska* teorier.

Men även med dessa väsentliga begränsningar av teorifältet, ter sig detta alltför vidsträckt. En avhandling som inte enbart syftar till teorianalys, kan knappast behandla mer än ett antal typfall av teorier. En närmare motivering till det val av förklaringar jag gjort har redan givits i avhandlingens inledning.

## 1. Välfärdsteori.

Utmärkande för den s k neoklassiska välfärdsteorin är att den direkt eller indirekt utgår från gränsnyttobegreppet. Med hjälp av detta har man försökt fastställa fördelningen av skatter mellan individer och fördelningen mellan offentlig och privat konsumtion. Tanken är den, att när nyttan av den sista kronan i skatt är lika stor för alla individer respektive när gränsnyttan av vad varje individ med sin skatt "köper" av offentlig konsumtion är lika stor som gränsnyttan av den privata konsumtion han därvid får kvar, då har någon form av jämviktsläge nåtts – antingen det nu är fråga om maximerad välfärd, optimal effektivitet, fullständig rättvisa e dyl.

Inom teorin för de offentliga utgifterna är denna riktning starkt omhuldad. Paul Samuelson reducerar hela teorin för de offentliga utgifterna till just ett välfärdsteoretiskt spörsmål:

"To say that resources should be divided twixt the public and private sectors until their marginal social utilities (net) are equal is not to say very much, but it is to say almost all that can be usefully said."[1]

Det har varit brukligt att dela in denna typ av välfärdsteori i två kategorier, utgående ifrån respektive "betalningsförmåge"-principen (the ability-to-pay-approach) och "intresse"-principen (the benefit-approach):

"As is well known, there are essentially two opposing basic principles, of which all others are but personal versions. They are the principle of equality or proportionally between 'Value and Counter-value' and the principle of equality or proportionality of sacrifice; in other words, 'taxation according to benefit' and 'taxation according to ability-to-pay' or to the capacity of each."[2]

Richard Musgrave knyter också an till denna indelning.[3]

## a) Betalningsförmågeteorin

Denna koncentreras på inkomstsidan av den offentliga verksamheten – dvs på principer för beskattning. Den centrala problemställningen är fördelningen av skatter mellan olika individer.

Det har seklerna igenom funnits en rad olika varianter av denna princip.[4] De tidigaste, grundade på naturrättsliga tankegångar, utgick från rättviseprinciper av olika slag. Men då som nu gavs "rättvisa" de mest skiftande innehåll. Man lyckades således ur betalningsförmågeprincipen härleda både regressiv, proportionell och progressiv beskattning.

Denna teori innehåller en lång rad svagheter. Det finns här ingen anledning att gå in på alla. Vi skall bara ta upp två svagheter, som gör betalningsförmågeteorin obrukbar för våra syften.

1) Den behandlar bara de offentliga *inkomsterna*. De offentliga utgifterna lämnas helt utan avseende. Nu hävdar visserligen Musgrave och Peacock, att senare företrädare för teorin också införde utgiftssidan i bilden. Pigou anförs som exempel på detta.[5] Men det är knappast riktigt. Pigous behandling av de offentliga utgifterna är snarare en variant av intresseteorin (se nedan).

2) Med denna brist sammanhänger också en annan. Nämligen att teorin inte kan säga något om den *totala skattenivån*. Den kan på sin höjd analysera *fördelningen* av en viss given total beskattning. Denna brist fick också Wicksell att avfärda betalningsförmågeprincipen som en icke-vetenskaplig teori:

In this respect the sacrifice theory appears far weaker. It determines, and indeed can determine only the distribution of taxes but has nothing to say on the absolute amount of the total tax bill (and hence of the individuals' tax bill). Either this last question must be entirely left out of account, which would certainly be very convenient but in my opinion hardly scientific, or the benefit principle must needs be introduced, as best it may, in any attempt at a theoretical determination of the actual amount of the taxes to be raised or at least of total taxation."[6]

Låt oss då gå den vetenskapliga vägen och introducera "the benefit principle" eller "intresseteorin" och se om vi där finner något om orsakerna till de offentliga utgifternas storlek.

## b) Intresseteorin

Denna typ av teori är nära besläktad med betalningsförmågeteorin. Den bygger också på gränsnytteanalysen. Men den har inte de brister osm ovan påpekats. Intresseteorin analyserar de offentliga utgifterna, liksom den analyserar fördelningen mellan offentlig och privat sektor dvs de offentliga utgifternas totala volym.

I sin teori om den offentliga sektorn söker *Wicksell* tillämpa begreppet gränsnytta och subjektivt värde på de offentliga tjänsterna och på individernas bidrag för dessa tjänster.[7] På denna grund hade tidigare ekonomer utvecklat en slags finansteoretisk lag, som utgick från jämvikt mellan offentliga varors gränsnytta och deras pris. Med detta var Wicksell på ett principiellt plan ense. Han byggde sin analys på principen om likhet mellan bidrag och vederlag.[8] Dvs varje individ bidrar till det offentliga i form av skatt i paritet med vad han erhåller från det offentliga. Intresseteoretikerna hade också hävdat, att på samma sätt som individen fördelar sina resurser mellan olika varor på marknaden, fördelar han också sina resurser mellan privat och offentlig konsumtion. Denna princip formulerades av Pigou på följande sätt:

"... it is clear that, just as an individual will get more satisfaction out of his income by maintaining certain balance between different sorts of expenditure, so also will a community through its government".[9]

Intresseteorin betraktade således skatten som ett "pris" på offentliga tjänster. Varje individ har att betala för offentliga tjänster på samma sätt som han betalar för en vara på marknaden.

Så långt komna kan vi också deducera intresseteorins lösningar på dess tre delproblem:

1) *Fördelningen av skatter mellan olika individer.* Denna sker på ett helt annat sätt än i betalningsförmågeteorin. Här betalar var och en "skattepriset" för vad han erhåller från det offentliga. Det är principen om likhet mellan bidrag och vederlag.

2) *Fördelning av resurser mellan olika "offentliga behov".* Pigou formulerar det på följande sätt:

"... resources should be so distributed among different uses that the marginal return of satisfaction is the same for all of them ... Expenditure should be distributed between battleships and Poor Relief in such wise that the last shilling devoted to each of them yields the same return of satisfaction".[10]

3) *Omfattningen av skatter och offentliga utgifter.* Återigen Pigou:

"This method of approach suggests an analogous test for determining how large government expenditure in the aggregate ought to be. If community were literally a unitary being, with the government as its brain, expenditure should be pushed in all directions up to the point at which the satisfaction obtained from the last shilling expended is equal to the satisfaction lost in respect of the last shilling called to on government service. This last, or 'marginal' shilling is, of course, to be regarded as made up of parts contributed by all of the separate contributors to government funds in proportion to their respective contributions, not as the last shilling taken from the poorest contributor."[11]

Intresseteoretikerna såg alltså – i allmänhet – den offentliga sektorn som en homogen del av marknaden. Dvs resursfördelningen sker på i princip samma sätt mellan offentlig och privat sektor som mellan olika delar av den privata. Offentliga tjänster är något som efterfrågas på samma sätt som privata varor och tjänster. Skatten är ett pris. Proceduren för att fastställa "skattepriset" är visserligen annorlunda än på den privata marknaden. Men å andra sidan är också prisförhandlingarna på den privata marknaden en slags valprocedur.

Helt uppenbart är detta betraktelsesätt ytterligt problemfyllt. Gränsnyttekalkylen förutsatte priserna som givna och kunde därför på sin höjd utsäga att gränsnyttorna var proportionella till priserna. Definitionen av marknaden var alltför idealiserad. Men gränsnyttoteorins lagar ansågs ändå operera på marknaden – om än i begränsad och ofullständig utsträckning.

Med gränsnyttoteorin tillämpad på den offentliga sektorn förhåller det sig annorlunda. Teorins lagar kan inte sägas ha opererat ens i ofullständig utsträckning. Det är svårt att påstå att individen är herre över sina skatteutgifter på samma sätt som han är herre över fördelningen av sina privata utlägg. Eller att varje individ verkligen bidrar med skatt i proportion till vad han erhåller från det offentliga. (Vem har i så fall betalt Viggen?) Eller att fördelningen mellan olika offentliga utgiftsstater gjorts enligt gränsnyttoprincipen. Wicksells betydelsefulla insats låg i att han trots att han i begränsad omfattning anslöt sig till intresseteorin, insåg dess begränsning. Således invände han mot en av teorins ledande förespråkare – Mazzola:

"We are not told whether the central thesis of equality between 'the marginal utility of public goods and their prices' is to be interpreted as a law of the fiscal economy or as a *prescription* for fiscal action."[12]

Denna formulering träffar i själva verket intresseteorins kärnproblem. Wicksell insåg att den offentliga sektorns ekonomi hade en politisk dignitet som gjorde det omöjligt att tillämpa den individualistiska gränsnyttoteorin. För Wicksell stod det alldeles klart att hans tillämpning av intresseprincipen inte innebar en *beskrivning* av den offentliga sektorns ekonomi, utan en föreskrift om hur den *borde* fungera. Därför försköts hans intresse till problemställningar om hur valproceduren skulle kunna organiseras på ett sätt, som verkligen gjorde de demokratiskt fastställda skattesatserna till ett "pris" på offentliga tjänster.

Wicksells anslutning till intresseteorin hade ännu ett viktigt förbehåll. Den viktiga socialpolitiska frågan om inkomstomfördelning förutsätter han löst innan intresseprincipen skall gälla. Dvs först omfördelar man inkomsterna i samhället med hjälp av skatter. När man så åstadkommit en "rimlig" inkomstfördelning, då betalar var och en för vad han erhåller från det offentliga.

På senare tid har intresseteorin framförts av bl a Samuelson och Musgrave.[13] Ingen orättvisa vederfares dem om man hävdar att deras bidrag mer gäller avdelningen "tekniskt raffinemang". Samuelson har dock hävdat att fördelningsproblemet inte låter sig isoleras från intresseprincipen. Musgrave harangerar

Wicksell för att denne betonade problemets politiska natur. Men tar inte själv fast på det utan knyter an till Wicksells ganska abstrakta resonemang om valprocedurer och utvecklar det till en spelteoretisk analys.

Här har också *Erik Höök* analys ett speciellt intresse. Först förtjänar det dock att upprepas att Höök behandling av dessa teoretiska utgångspunkter är ganska summarisk. Han ansluter sig emellertid i det stora hela till intresseteorin.

Höök anser sin undersökning "vara förankrad i gängse teori".[14] Det innebär att han analyserar den statliga och kommunala utgiftsutvecklingen utifrån samma förklaringsschema, som brukar tillämpas beträffande förskjutningen av resurser mellan olika företag och näringsgrenar. Därmed följer också att han utgår från den "aprioristiska förutsättningen att medborgarnas preferenser ytterst är bestämmande för inriktningen och omfattningen av de offentliga utgifterna".[15] Liksom han antar att "skatten är kostnad eller betalning för de offentliga tjänsterna".[16]

Höök allmänteoretiska utgångspunkter sammanfattas väl av honom själv. Han förutsätter:

"... att det föreligger en grundväsentlig likhet emellan offentlig och privat efterfrågan, nämligen att båda avser att tillgodose de enskilda individernas behov och att individernas preferensskalor är bestämmande för efterfrågans inriktning och omfattning".[17]

Då måste han också förutsätta "möjligheten att erhålla riktig kunskap om individernas preferenser".[18]

Höök konstaterar att "denna premiss vare sig kan eller behöver här bevisas eller försvaras".[19] Wicksell betonade den vetenskapligt otillfredsställande sammanblandningen av å ena sidan teoretisk beskrivning och å andra sidan normativa drag i intresseteorin. Men Höök menar att:

"Intresseteorin kan uppfattas ha en normativ inriktning ... Till de delar som den har en anknytning till denna undersökning kan den emellertid lika väl ses som ett teoretiskt försök till beskrivning av verkligheten".[20]

Men även med denna inskränkning är intresseteorin problematisk. Någon kunskap om individernas preferensskalor föreligger inte. Det individerna röstar om vart tredje år är ett fåtal ytterligt allmänt hållna program, där förslag till framtida beskattning och offentliga utgifter nästan aldrig preciseras. Wicksell gick faktiskt ännu längre och gav skäl för varför kunskap om individernas preferensskalor är en principiell omöjlighet. Åtskilliga offentliga tjänster är nämligen av en så kollektiv natur att individen vederfares dem även om han själv inte skulle bidra med någonting:

"If the individual is to spend his money for private and public uses to that his satisfaction is maximized, he will obviously pay nothing whatsoever for public purposes (at least if we disregard fees and similar charges). Whether he pays much or little will affect the scope of public services so slightly, that for all practical purposes he himself will not notice it at all. Of course, if everyone were to do the same, the State would soon cease to function. The utility and the marginal utility of public services (Mazzola's public goods) for the in-

dividual thus depend in the highest degree on how much the others contribute, but hardly at all on how much he himself contributes."[21]

Den offentliga sektorns ekonomi har därför enligt Wicksell en politisk, kollektiv natur, som klart skiljer den från den privata sektorns ekonomi:

"However, the scope of the public service is not determined by the evaluation of the single individual, but by that of *all* (or at least of all voting) members of the group. Equality between the marginal utility of public goods and their price cannot, therefore, be established by the single individual, but must be secured by consultation between him and all other individuals or their delegates. How is such consultation to be arranged so that the goal may be realized? On this point Mazzola does not say a word, but as I see it, this is precisely the question which ought to be decided."[22]

Vad som tycks återstå av intresseteorin efter Wicksells analys är en normativ teori, som ställer frågan: Hur skall man åstadkomma sådana förhållanden att individens preferensskalor verkligen blir bestämmande för de offentliga utgifterna och så att var och en betalar i skatt för vad han erhåller från det offentliga. Trots detta läggs ofta välfärdsteorin som grund för positiva teorier om den offentliga utgiftsexpansionen. För Höök tycks detta val av teori vara oproblematiskt:

"Att härleda den offentliga efterfrågan ur de enskilda medborgarnas behov och önskemål är, förmenar intresseteoretikerna, det enda betraktelsesätt som är möjligt, om man uppfattar staten som en sammanslutning av individer och dess ändamål vara bestämt av dessa individers intressen. Endast om man ansluter sig till en åsiktsriktning, som i statsmakten och dess funktioner ser en från medborgarna avskild och från dessa oberoende organism, skulle det allså finnas anledning ifrågasätta den anförda utgångspunkten."[23]

Här ställer Höök demokratiska ideal om vad staten *borde* vara mot det hegelianskt-auktoritära statsidealet och allas vår sympati ligger naturligtvis hos det förra. Men därav följer inte att intresseteorin ger en adekvat analys av den *faktiskt existerande* statsmakten.

Richard Musgrave utgår också från välfärdsteorin när han i "Fiscal Systems" formulerar hypoteser om de ekonomiska faktorerna bakom utgiftsexpansionen:

"As per capita income rises due to increasing productivity, either because of a rising capital-labor ratio or for other reasons, what will happen to the public goods share in total output? The answer will then depend on the income elasticity of demand for private as against public consumer goods; and on the approximate mix of the capital stock between private and public investment goods as the stock increase."[24]

Musgrave ger sig inte ut för att formulera någon en-faktorförklaring. Han anlägger ett mer eklektiskt perspektiv. Men hans välfärdsteoretiska antaganden är den centrala utgångspunkten.

Begreppet "inkomstelasticitet" är här centralt. Detta uttrycker ökningen i konsumtionen av offentliga (eller privata) varor och tjänster vid en given ökning av inkomsten. On imkomsten ökar med en procent och den offentliga konsumtionen med en procent — dvs offentliga varors och tjänsters inkomstelasticitet är 1 — så tillväxer offentliga varor och tjänster i proportion till inkomsten och den offentliga utgiftsandelen förblir konstant. Är inkomstelasticiteten för offentliga varor och

tjänster större än 1 kommer emellertid de offentliga utgifterna att öka sin andel när inkomsterna stiger.

I den mån elasticitetsbegreppet i detta sammanhang ges en förklarande innebörd förutsätter det två grundläggande antaganden från välfärdsteorin. Individerna förutsätts maximera sin "nytta" eller sin "välfärd"; dvs de ordnar sin konsumtion så att gränsnyttan för privata och offentliga varor och tjänster skall bli lika stor. Vidare antas individernas preferenser bestämma den faktiska fördelningen mellan privat och offentlig konsumtion. Med Musgraves ord:

"Let us assume that society divides resource use between private and public goods . . . in an efficient pattern, that is to say, the total output of consumer goods is divided between private (internal-benefit intensive) and social (external-benefit intensive) goods, depending on consumer preferences."[25]

En dominerande riktning inom teorin för den offentliga utgiftsexpansionen *förklarar* den faktiska expansionen utifrån denna i grunden normativa teori. Ytterligare ett exempel på denna tolkning är Ewerett Hagen:

"It is a generally accepted fact that government services are a type of tertiary product for which there is a high income elasticity of demand, so that as per capita income rises the ratio of government expenditure to GDP rises."[26]

*Även om* det nu skulle vara så att den relativa fördelningen av privat och offentlig konsumtion skulle kunna sägas vara bestämd av konsumenternas preferenser, förmedlade av den politiskt-administrativa processen, så återstår uppgiften att förklara *vad som bestämmer preferenserna och dessas förändring och fördelning över tiden.* Närmare bestämt: Varför utgjorde de offentliga utgifterna före första världskriget 10 procent av BNP och 60 år senare 50 procent – varför bekostade 1913 större andelen av utgifterna försvar, lag och ordning, men 1970 sociala ändamål. Om den avgörande frågan har välfärdsteorin i allmänhet inget att säga, emedan de inte intresserar sig för preferensernas samhälleliga och historiska determinanter. Framför allt denna brist har modernare varianter av detta slag av teori – t ex "public choice"-teorier – gemensamt med de äldre som behandlats här.

Hagens påståenden aktualiserar emellertid också en annan tradition inom studiet av de offentliga utgifterna; en tradition som utgår från antaganden om de offentliga utgifternas inkomstelasticitet, men som mer eller mindre frigjort sig från de välfärdsteoretiska utgångspunkterna. Gränserna mellan dessa två traditioner är ofta svåra att dra, men i den mån välfärdsteorin övergetts är det oftast fråga om enkla, rent deskriptiva hypoteser om sambandet mellan per capita-inkomst och offentliga utgifter. (Ett samband man ofta på ett förenklat sätt refererar till som "Wagners lag"). Det kan vara på sin plats att också säga något om denna empiristiska tradition.

## 2. Efterfrågans inkomstelasticitet som empirisk hypotes.

De utpräglat empiriskt inriktade undersökningar som här avses är inte speciellt enhetliga i sin problemställning och inte sällan är hypoteserna ganska vagt utformade. Problemen med dessa undersökningar är framför allt två: vad avses med elasticitet, och vilken räckvidd har hypotesen om en inkomstelastisk efterfrågan på offentliga varor och tjänster.

I sin enklaste form innebär den empiriska hypotesen att om den genomsnittliga inkomsten stiger i landet, så ökar den offentliga efterfrågan än mer. Detta betyder att inkomstelastciteten för offentliga varor, tjänster och transfereringar är större än ett.

Kännetecknande för den här åsyftade typen av undersökningar är att dessa hypoteser är bildade i analogi med den *privata* efterfrågans inkomstelasticitet. Men i det senare fallet är både 'inkomst' och 'konsumtion' variabler som hänför sig till en marknadsprocess. I det förra fallet handlar det om mycket heterogena variabler, vilka bara delvis är marknadsbestämda.[27b] Man förutsätter oftast utan närmare undersökningar ett funktionalistiskt samband mellan mycket sammansatta och artskilda aggregat. I offentlig efterfrågan ingår t ex både investeringar- och transfereringar. Som mått på genomsnittsinkomsten använder man i allmänhet BNP per capita. Men dels är också detta begrepp heterogent – det innehåller både offentliga och privata investeringar, vid sidan av offentlig och privat konsumtion – dels är BNP per capita en statistisk konstruktion som negligerar problemet med inkomsternas fördelning (och därmed förändring).

En författare inom denna tradition Ved P. Gandhi har i den gängse litteraturen funnit fem olika elasticitetsbegrepp.[28] Skillnaderna härvidlag är dock knappast alltför stora, utom när det gäller vad den offentliga efterfrågan avser i totala offentliga utgifter, offentlig konsumtion eller någon annan delkomponent. Den kanske vanligaste formuleringen av sambandet skulle kunna formuleras som

$$G = f\left[\frac{BNP}{p}\right]$$

dvs de totala offentliga utgifterna (G) är en funktion av bruttonationalprodukten per capita.[29] Här antas vidare att de totala offentliga utgifternas elasticitet med avseende på BNP per capita är större än ett.

$\left[{}^{c}G \cdot \frac{BNP}{p}\right]$ är större än ett.

Sambandet kan naturligtvis också formuleras som G = f (BNP) med motsvarande förändring av elasticitetsbegreppet. På kort eller medellång sikt gör inte detta så stor skillnad eftersom befolkningsförändringarna då kan antas vara små.

Ett större problem är emellertid hypotesens räckvidd. Den har testats på tidsserier över offentliga utgifter; därtill i några fall på mycket långa perioder.[30] Och den

har testats på tvärsnittsdata med olika urval; både underutvecklade och högt industrialiserade länder.

I den mån hypotestestningen gällt tidsserier över måttligt långa perioder i relativt högt industrialiserade stater har resultaten varit förenliga med hypotesen. Sådana undersökningar finns för England, Tyskland, Norge, USA, Kanada.[31] Dessa resultat är emellertid föga upplysande. De säger helt enkelt att de totala offentliga utgifterna ökat som andel av BNP under större delen av 1900-talet. Något konstant värde på "inkomstelasticiteten" för respektive land finner man dock inte, utan detta varierar avsevärt mellan olika perioder.[32]

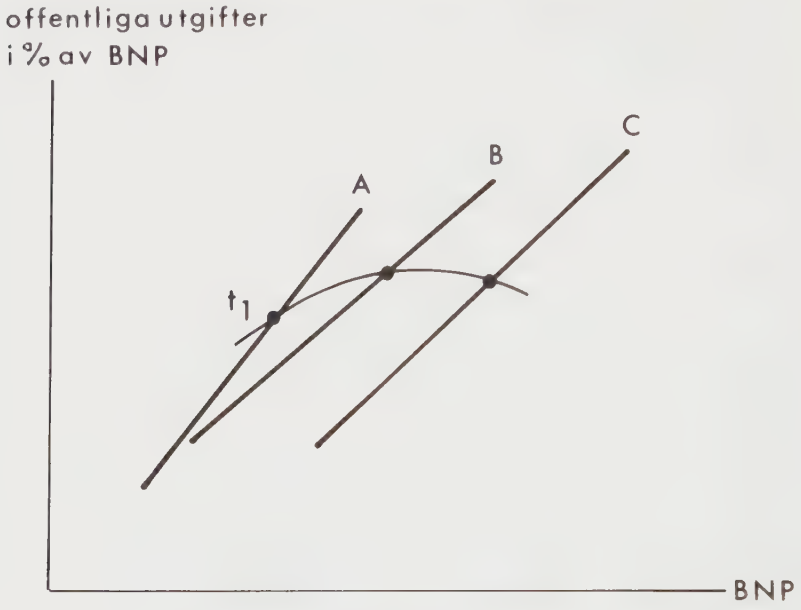
Veverkas undersökning visar att "inkomstelasticiteten" för England är lägre än ett under perioden 1790–1890; ett resultat som knappast skulle förvåna välfärdsteoretikerna. Den höga inkomstelasticiteten för offentliga varor och tjänster är hög just därför att vissa grundläggande mänskliga behov: mat för dagen, kläder på kroppen och tak över huvudet börjar bli något så när tillfredsställda varvid marginalnyttan på dessa varor och tjänster sjunker (liksom deras inkomstelasticitet). Dessa villkor var inte alls eller bara i blygsam omfattning uppfyllda i England på 1800-talet.

Man har också prövat hypotesen på tvärsnittsdata; det har t ex Gandhi gjort. Man kan naturligtvis pröva sambandet mellan offentlig utgiftsandel och BNP per capita på denna typ av data.[33] Den allmänna tendensen tycks vara att man får resultat förenliga med hypotesen i de fall urvalen innehåller både utvecklade och underutvecklade stater; i andra fall inga eller bara vaga samband. Men en jämförelse mellan två eller flera länder vid en tidpunkt säger ingenting om inkomstelasticiteten. Teoretiskt sett är det fullt tänkbart att elasticiteten för offentliga varor och tjänster är större än ett i vart och ett av länderna i ett sampel, utan att tvärsnittsanalysen avslöjar detta. I diagram 4 nedan visas tre hypotetiska kurvor över den offentliga utgiftsandelens samband med BNP per capita. De tre länderna befinner sig på olika ekonomisk utvecklingsnivå. Vid en given tidpunkt jämförs de tre länderna; resultatet redovisas i kurvan som först stiger något och sedan sjunker (liknar det resultat Gupta kommit till):

Vad kan man dra för slutsatser av den tvärsnittsanalysen? Gupta, som i sin analys erhållit en liknande kurva, drar slutsatsen att den speglar en "diminishing rate of increase of G/Y with a increasing level of development".[34] Som framgår av diagrammet behöver det inte alls vara fallet. Regressionskurvan från tvärsnittsanalysen representerar inte alls utvecklingen i något enskilt land. Den kan därför inte heller användas för att dra några slutsatser om inkomstelasticiteten. Den enda slutsats man rimligen kan dra från diagrammets hypotetiska fall är att BNP per capita inte ensam kan "förklara" de offentliga utgifternas relativa nivå.

Även om det görs gällande att dessa elasticitetshypoteser är rent deskriptiva, frammanar ändå begreppet "BNP per capita" välfärdsteorins individuella efterfrågeperspektiv. De internationella jämförelserna bortser emellertid från att inkomstfördelningen kan vara mycket olika i olika länder, vilket den sannolikt är. Därför speglar dessa undersökningar inte några individuella elasticiteter. I den

*Diagram 4.* Diagrammet visar tre hypotetiska fall av "inkomstelasticitet" – i länderna A, B och C. Det visar också en hypotetisk "tvärsnittsanalys" av sambandet mellan de offentliga utgiftsandelarna och BNP vid tidpunkten $T_1$




mån man över huvud taget ska bibehålla något elasticitetsbegrepp vore det därför adekvatare att som Rolf Zenker i stället tala om "BNP-elasticitet".[35] Därmed är de underförstådda välfärdsteoretiska antagandena inte längre relevanta, utan det samband som undersöks gäller den offentliga utgiftsandelens "benägenhet" att tillväxa när nationalprodukten tillväxer.

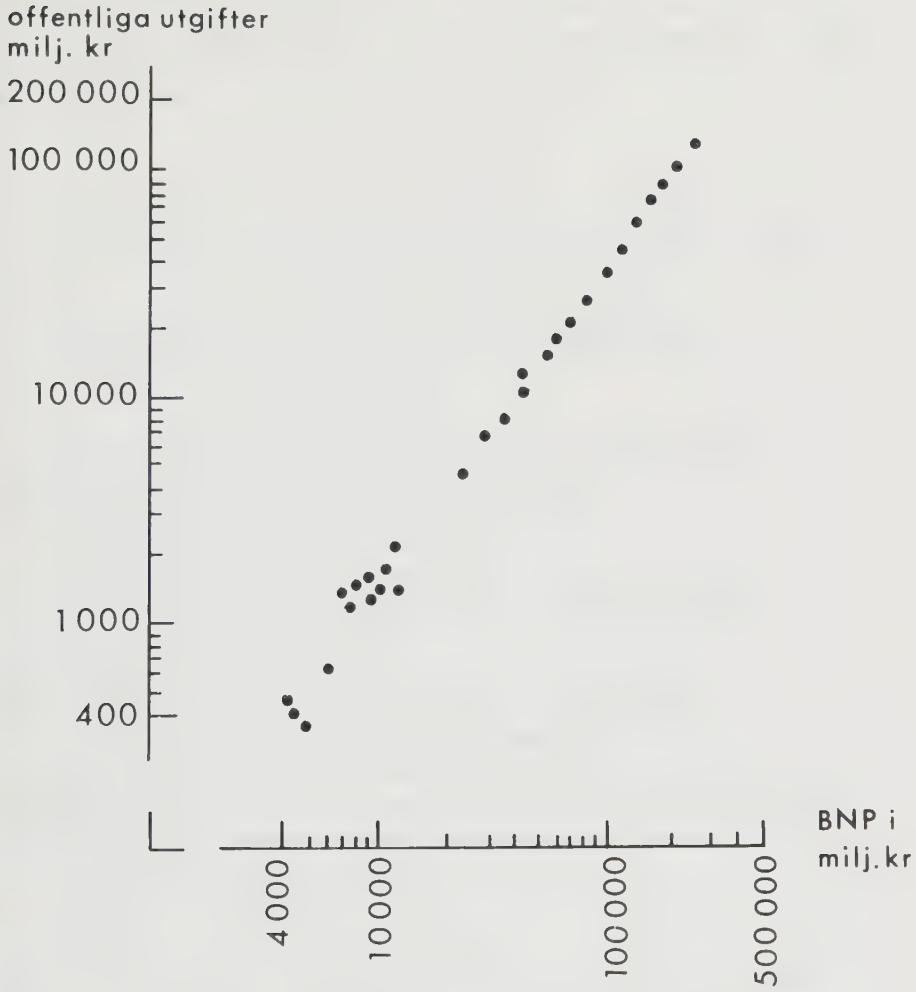
Om man finner de välfärdsteoretiska antagandena, liksom hypoteserna om offentliga varor och tjänsters (individuella) inkomstelasticitet mindre fruktbara, vad finns då för skäl att tala om samband? Denna fråga upplöser sig i själva verket i tre: 1) kan man konstatera någon *statistisk samvariation* mellan data över BNP respektive offentliga utgifter; 2) om så är fallet är denna samvariation uttryck för en *lagbundenhet* i de offentliga utgifternas utveckling; och 3) hur ska vi i så fall teoretiskt tolka denna lagbundenhet?

Här ska jag först försöka belysa det statistiska sambandet med data från Sverige. De data jag använder är de totala offentliga utgifterna i Sverige mellan 1913 och 1974. Fr o m 1914 gäller data för vartannat år. De offentliga utgifterna under andra världskriget har uteslutits.

I diagram 5 nedan illustreras sambandet mellan offentliga utgifter och BNP. Det framgår med all önskvärd tydlighet att sambandet mellan de två variablerna för perioden som helhet är mycket högt.

Men döljer sig under detta statistiska samband någon lagbundenhet, som kan

*Diagram 5.* Sambandet mellan de offentliga utgifterna och BNP i Sverige åren 1913 till 1974.




ges en förklarande innebörd? Därom säger det rent statistiska sambandet ingenting. Redan på intuitiva grunder kan man konstatera att åtskilliga ekonomiska tidsserier förefaller ha ett exponentiellt förlopp liknande de två analyserade variablerna, utan att det för den skull finns någon anledning att sätta dem i ett direkt orsaksbundet samband med offentliga utgifter. Vidare är en del av de offentliga utgifterna en, efter hand alltmer tungt vägande del av BNP. Värdena på BNP påverkas således alltmer av den stigande andelen offentliga utgifter, vilket naturligtvis tenderar att höja sambandet mellan variablerna.

Emellertid, även med hänsyn tagen till dessa kritiska synpunkter, är ändå det påtalade sambandet värt uppmärksamhet.

I en studie över statsutgifternas utveckling i Nederländerna har Merkies och Weitenberg analyserat dessas samband med BNP.[36] I en "principal component"-analys finner de att den första "principal component" svarar för 86,1 procent av den totala variansen i statsutgifternas utveckling mellan 1900 och 1966. I en jämförelse mellan denna "principal component" och olika ekonomiska indikatorer finner de en mycket hög korrelation mellan denna och BNP i löpande priser (r = 0,9948).

BNP ger en praktiskt taget lika stor del av variansen i statsutgifterna som de abstrakta komponenterna i en sofistikerad ekonomisk analys.[37]

Antingen är nu den "första huvudkomponenten" en "proxy" eller indikator på BNP, vilken är statsutgifternas verkliga bestämning. Eller också är både komponenten och BNP indikatorer på en eller fler kvantitativa och/eller kvalitativa faktorer som är bestämmande för trenden i utgiftsutvecklingen; exempelvis befolkningstillväxt, urbanisering, ökad ekonomisk komplexitet, förändrade krav på statsingripanden.[38]

Man kan kanske inte komma så mycket längre med induktiva övningar av det slag som behandlats i detta avsnitt. Även om man etablerar höga statistiska samband, kan man därav inte dra någon slutsats om i vilken riktning den eventuella bestämningen sker. Kanske det är de offentliga utgifterna som i hög grad bestämmer den ekonomiska tillväxten; vilket bidrag har t ex utbildningsexpansionen givit till produktivitetsutvecklingen? Som påpekats kan man inte heller på induktiv väg övertyga sig om huruvida man funnit en verkligt bestämmande faktor eller bara en "proxy"-variabel. Det ska inte förnekas att man kan finna goda uppslag, men kvantitativa tester blir riktigt meningsfulla först när man på teoretisk väg formulerat samband mellan grundläggande faktorer och ur dessa samband härlett kvantifierbara hypoteser. Om man finner välfärdsteorin alltför begränsad och hypoteserna om individuell inkomstelasticitet mindre relevanta, då har man i den empiriska analysen av sambandet mellan offentliga utgifter och BNP just bara ett uppslag.

## 3. Peacock och Wisemans undersökning.

Med sin undersökning, "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom", säger sig Peacock och Wiseman vilja uppnå tre syften. För det första fylla luckor i tillgänglig statistik över Englands offentliga utgifter. För det andra relatera denna statistik på ett allmänt sätt till den ekonomiska historien efter 1890. För det tredje, utifrån detta, försöka utveckla generellt giltiga hypoteser om den offentliga utgiftsutvecklingen.[39]

Det är framför allt detta sista som denna framställning koncentreras till. Vi skall göra ett försök att skissera den centrala tankegången i Peacock och Wisemans modell.

Det finns, menar de, visserligen vissa generellt och permanent verkande influen-

ser på de offentliga utgifterna (såsom befolkningsutvecklingen). De bör inte ignoreras men de är helt otillräckliga att bygga några hypoteser på. Ett högst anmärkningsvärt och mycket viktigt faktum är nämligen att statsutgifterna liksom produktionen vuxit i alla länder, men de har vuxit enligt ett *helt annat mönster* än produktionen. Och användbara hypoteser måste nogsamt beakta just skälen till utgiftsökningens tidsmönster.[40]

Mycket viktigt är vidare att de offentliga utgifterna bestäms i en *politisk process:*

"Decisions about such expenditure are influenced or controlled through the ballot box, or by the use of whatever other media exist for citizens to bring pressure to bear upon their government."[41]

Och dessa val skiljer sig från de val som sker på marknaden.

Därmed är vi framme vid ett antagande som tydligen är helt avgörande för den modell Peacock och Wiseman utvecklar:

"It is inherent in the nature of choices made through the political process that the ideas of citizens as to what is desirable public expenditure *can be separated* from the ideas of the same citizens as to the reasonable burden of taxation."[42]

Denna divergens mellan "inkomst"- och "utgifts"-idéer anser de ha generell betydelse i en rad olika typer av samhällen.[43]

Peacock och Wiseman antar sedan att det är medborgarnas föreställning om *rimlig skattenivå* som bestämmer de offentliga inkomsterna och följaktligen de offentliga utgifterna.[44]

Så länge inte samhällena utsätts för "violent pressure or disturbance" är statsutgifterna relativt stabila, *därför* att medborgarnas idéer om tolerabel skattebörda är oförändrade. Utgifterna kan visserligen tänkas öka, men i så fall i stadig och måttlig takt. Under sådana "normala" perioder lever alltså medborgarna liksom regeringen med divergerande uppfattningar om önskvärd storlek på de offentliga utgifterna och vad som är rimlig skattebörda.[45]

Denna motsättning i föreställningsvärden löses genom "sociala störningar", vilka river ner etablerade begrepp och åstadkommer vad Peacock och Wiseman kallar en *"displacement effect"*. Det sker på så vis, att vid samhälleliga kriser av olika slag ökar medborgarnas tolerans för beskattning högst avsevärt och kommer i ungefärlig paritet med nivån för önskvärda offentliga utgifter. Och "the state may begin doing some of the things it might formerly have wanted to, but for which it had hitherto felt political unable to raise the necessary revenue".[46]

Denna "displacement effect" har funnits i långliga tider, men den gav inte upphov till en sekulär tillväxt av de offentliga utgifterna förrän från och med sekelskiftet. Tidigare behärskades nämligen statsmakterna av "a desire for retrenchment for its own sake". Dvs den allt överskuggande filosofin var att minimera statsutgifterna. Det medförde att – exempelvis efter ett krig – statsutgifterna pressades tillbaka till förkrigsnivå: man behöll en relativt stabil nivå på de offentliga utgifterna.[47]

Sedermera skedde, enligt Peacock och Wiseman, en betydelsefull förändring i regeringars attityder till offentliga utgifter. Inte minst på grund av den utvidgade rösträtten blev det inte önskan om besparingar, utan vad väljarkåren var beredd att tillåta, som blev avgörande för hur stora utgifterna blev.[48] Detta har lett till att de offentliga utgifterna efter en "displacement" förblivit liggande på en ny, högre nivå fram till nästa sociala störning. Allt enligt maximen: "It is harder to get the saddle on the horse than to keep it there."

Man kanske skulle kunna sammanfatta Peacock och Wisemans uppfattning så, att det är förändringar i demokratisk riktning av regeringars tänkande och utvidgningen av rösträtten, som utgör grunden för de offentliga utgifternas sekulära tillväxt; medan kriserna så att säga tillhandahållit medlen för utgiftsökningarna. Samtidigt har framför allt kriserna bidragit till de förändrade idéerna. Det tycks däremot *inte* vara de nya och omfattande behov som kriserna skapar, som banat vägen för utgiftsökningen. Enligt Peacock och Wiseman är behoven relativt konstanta över kriserna. Det är i stället toleransen för skatteökningar som förändras.

"It would be difficult to deny that the climate of opinion during the twentieth century has been increasingly favourable to the extension of public and social service. But it would be equally foolish, in the light of our statistics, to ignore the influence of war in actually stimulating changes both in ideas and in actual policies. We would hope that our hypothesis of displacement, by bringing these two influences together, has helped us to illuminate the nature of expenditure growth as a whole and the role of social service therein, and in doing so has directed attention to some neglected aspects of British fiscal history."[49]

Peacock och Wisemans hypotes borde leda till en trappstegsliknande utveckling av de offentliga utgifterna där sprången sammanfaller med allvarliga kriser, framför allt krig. Den statistik över de offentliga utgifterna i England mellan 1890 och 1955, som de tagit fram, visar också en sådan utveckling.[50]

När man diskuterar tesen om en "displacement effect" (platåeffekten) är det nödvändigt att hålla isär två olika aspekter: å ena sidan förklaringar till varför de offentliga utgifterna utvecklas enligt ett visst mönster (i fallet England trappstegsliknande); å andra sidan förklaringar till varför de offentliga utgifterna uppvisat en långsiktig tendens att öka sin andel av BNP.

Den bärande tesen how Peacock och Wiseman, att krig och kriser ökar befolkningens tolerans för skatter, har ägt sin tillämpning även före detta sekel, utan att detta förhållande givit upphov till en relativ tillväxt av offentliga utgifter på lång sikt.[51] "Displacement effect" kan därför på sin höjd förklara ett visst *mönster* i utgiftsutvecklingen, men inte den långsiktiga *andelsökningen* – trenden.

Teoretiskt ser Peacock och Wiseman "utbudsförhållandena" som primära i förhållande till "efterfrågeförhållandena". Utbudet av offentliga varor och tjänster bestäms primärt av tillgången på skattemedel. Men, kan man fråga sig, är inte den ökade skattetoleransen under krig och kriser snarare en följd av att den offentliga efterfrågan ökar drastiskt under dessa skeden; att "marginalnyttan" på vissa offentliga tjänster ökar i förhållande till privata för att göra en välfärdsteoretisk analogi?

Och vad är skillnaden mellan förr och nu? Förr återgick allt till det gamla efter kriserna (retrenchment); nu sker inte detta, utan en högre nivå etableras. Skillnaden mellan förr och nu är inte "displacement effect", utan att "the climate of opinion during the twentieth century has been increasingly favourable to the extension of public and social service".[52] En viktig faktor bakom denna förändring i "opinionen" är långtgående politiska förändringar, framför allt demokratiseringen.[53]

Naturligtvis kan också kriser tänkas ha *indirekta* långsiktiga effekter på expansionen, så att de medför en förändring av "attityderna" till offentliga ingrepp. Detta var måhända en av de långsiktiga effekterna av 30-talskrisen.

Även från empiriska utgångspunkter kan man rikta en del invändningar mot Peacock och Wisemans tes. Som framgått av föregående avsnitt finner man inte alls samma utpräglade trappstegsform i den svenska utvecklingen. Tvärtom finner man i stället ett nära samband med den ekonomiska tillväxten (mätt med BNP) och de offentliga utgifterna.

Några mindre "trappsteg" finner man dock på 20- och 30-talen, men dessa är följden av att den offentliga utgiftsnivån bibehålls samtidigt som BNP minskar. Dessa trappsteg indikerar således ingen egentlig utgiftsexpansion. Den drastiska utgiftsexpansionen under andra världskriget är vidare till största delen lånefinansierad och alltså, får man förmoda, till mycket liten del det direkta resultatet av ökad skattetolerans.[54]

I ett annat sammanhang har jag visat att utvecklingen efter andra världskriget i OECD-länderna motsäger Peacock och Wisemans "displacement"-hypotes.[55] I alla dessa länder, utom Japan, sker en i stort sett jämn och snabb expansion av de offentliga utgifternas andel av BNP.

Under vissa skeden och i vissa länder har sannolikt den av Peacock och Wiseman påtalade "displacement effect" spelat stor roll för *mönstret* i de offentliga utgifternas relativa expansion. Möjligen har den också påverkat den långsiktiga trenden något. Men som generell förklaring till den långsiktiga relativa ökningen förefaller den otillräcklig.

## 4. Den offentliga sektorns "productivity lag"

Som en förklaring till de offentliga utgifternas relativa expansion har framförts hypotesen, att det förelıgger en generell och långsiktig skillnad i produktivitetsutveckling mellan offentlig och privat sektor. Man har antagit att produktivitetsutvecklingen varit betydligt långsammare i offentlig än i privat sektor. Skälen till detta skulle bl a vara att offentliga tjänster i allmänhet till sin karaktär är betydligt mer arbetsintensiva och svårare att rationalisera än den privata varuproduktionen; de måste ofta produceras på platsen för deras konsumtion och kan inte transporteras. Ibland har det också gjorts gällande att offentlig produktion är mindre

effektiv än privat. Trots den lägre produktiviteten är, hävdar man, lönerna i offentlig sektor mer eller mindre hårt knutna till lönerna i den privata. Därför kommer de offentliga utgifterna att öka mer än produktionen i privat sektor även om de offentliga tjänsterna volymmässigt (dvs sedan effekterna av rena prisstegringar frårdragits) inte gör det.

Denna hypotes framförs i en tidig artikel av Martin och Lewis.[56] Den diskuteras ur en mer teoretisk synpunkt av Baumol.[57]

I några undersökningar har man ifrågasatt om de offentliga varorna och tjänsterna överhuvud genomgått någon relativ expansion. Sålunda gör exempelvis Veverka gällande i sin undersökning av utgifterna i England, att det knappast varit fråga om en relativ expansion volymmässigt. Däremot har dessa tjänsters produktivitetseftersläpning medfört, att de offentliga utgifterna ökat i förhållande till BNP.[58]

Det förefaller rimligt att anta att produktiviteten inom viss offentlig tjänsteproduktion, t ex sjukvård och undervisning, utvecklats långsammare än inom industriell varuproduktion; den förra i hög grad arbetsintensiv och den senare kapitalintensiv. Det är emellertid av detta svårt att dra ens några tentativa slutsatser om skillnader i produktivitet mellan de totala offentliga och den totala privata produktionen.

I strikt mening förekommer inga produktionsvärden för merparten av den offentliga produktionen; det mått man oftast använder är kostnader. Men enbart kostnadsutvecklingen kan aldrig säga något om produktiviteten. För undvikande av stora svårigheter, har man därför ofta i officiell statistik – exempelvis i de svenska nationalräkenskaperna – utgått från att det inte sker någon produktivitetsutveckling alls. Man utgår således från att kostnadsutvecklingen är ett mått på produktionsvärdet. Då blir naturligtvis produktivitetseftersläpningen i offentlig sektor högst betydande. En volymberäkning av offentliga respektive privata varor och tjänster utifrån dessa premisser medför naturligtvis att de förras relativa expansion tonas ner avsevärt, eftersom de offentliga lönerna ökat något så när i takt med de privata.

Antagandet om nollproduktivitet är extremt, vilket man framhåller i kommentarer till nationalräkenskaperna;[59] det görs av praktiska skäl, men i "realiteten" måste man rimligen räkna med en produktivitetsutveckling – inom vissa offentliga delsektorer säkert en betydande sådan.

Men om det nu är så att det förekommit betydande direkta och indirekta produktivitetsvinster i den offentliga tjänsteproduktionen då dyker åtminstone en del av dessa upp som produktivitetsvinster i den privata sektorn. Offentliga insatser för forskning, utbildning, vissa typer av administration, vägförbättringar etc har säkerligen i hög grad bidragit till att höja produktiviteten i den privata produktionen. Om man hypotetiskt antar att den privata sektorn i stället betalt för värdet av dessa tjänster, dvs ersatt den offentliga sektorn för dess del av produktivitetsvinsten, då hade en lägre del av "förädlingsvärdet" och därmed av produktivitetsvinsten tillfallit den privata sektorn.

Utifrån detta perspektiv skulle man kunna säga, att den privata sektorn "subventioneras" av den offentliga. Så som den officiella statistiken är utformad påverkas man lätt att tro att produktivitetstillväxten odelat emanerar ur den privata sektorn när den faktiskt i betydande grad kan antas vara ett resultat av den offentliga verksamheten.

Nollproduktiviteten i offentlig sektor och den därur härledda produktivitetsefterslåpningen förefaller därför vara en illa underbyggd "förklaring" till utgiftsexpansionen. Man skulle i stället kunna göra gällande att om den offentliga sektorn genomgått en produktivitetsutveckling så *underskattas* den offentliga sektorns relativa expansion, när man enbart utgår från utgifterna (kostnaderna). *Ett räkneexempel:* Låt oss ändå, trots dessa invändningar, anta att ingen produktivitetsutveckling äger rum i offentlig sektor; hur skulle då den volymmässiga utvecklingen se ut. Detta går att beräkna genom att använda just de deflatorer som ej tar hänsyn till produktivitetens utveckling.

Två olika serier har använts. För tiden mellan 1913 och 1950 används Erik Hööks data över de totala offentliga utgifterna. Från dessa särskiljs de totala transfereringarna, vilket deflateras med levnadskostnadsindex. Detta förefaller rimligt eftersom ändamålet med merparten är privat konsumtion. Övriga utgifter deflateras med det löneindex som Östen Johansson använt i sin undersökning.[60] För perioden 1950 till 1972 används nationalräkenskapernas uppgifter över statlig och kommunal konsumtion och statliga och kommunala investeringar. I nationalräkenskaperna finns också samtliga dessa poster deflaterade med skilda index, vilka samtliga utgår ifrån oförändrad produktivitet. Uppgifter över transfereringarnas storlek har hämtats från OECDs "National Accounts".[61] Dessa har deflaterats med konsumentprisindex. Detta utnyttjande av två inte helt likartade nationalräkenskapskonton medför risk för att totalsiffrorna inte är helt konsistenta, men felen har bedömts som relativt obetydliga. Den första serien har beräknats i 1913 års penningvärde och den andra i 1968 års penningvärde.

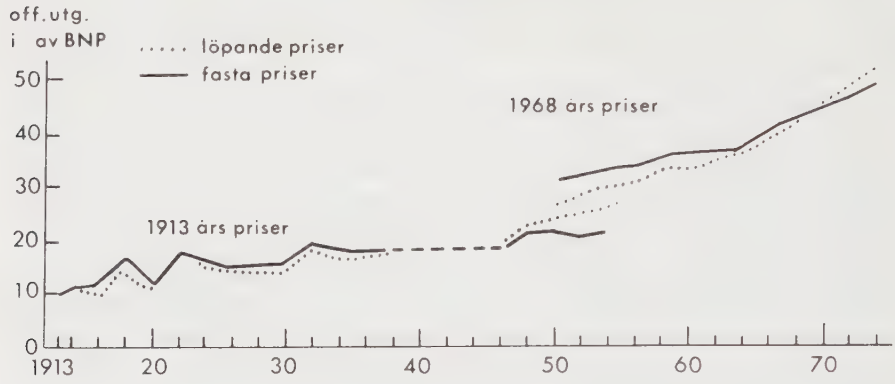
I diagram 6 presenteras de två serierna (de heldragna kurvorna). De streckade kurvorna representerar samma serier i löpande priser.

För perioden 1913 till 1950 är skillnaden i deflaterad och icke-deflaterad serie helt obetydlig. I det förra fallet ökar den offentliga utgiftsandelen med 11,5 procentenheter av BNP, i det senare fallet med 13,8 procentenheter. (Denna serie har följts upp till 1954 och under dessa sista fyra år uppstår en markant skillnad. Det är framför allt en mycket snabb ökning i konsumentprisindex dessa år som i fastprisberäkningen drar ner transfereringarnas relativa andel).

Under perioden 1950 till 1974 finner man en något större skillnad i relativ tillväxttakt mellan den deflaterade och den icke-deflaterade serien. Den förra ökar med 15,9 procentenheter av BNP och den senare med 21,9 procentenheter.

Ville man väga samman den totala effekten, vilket är något oegentligt eftersom det rör sig om inte helt jämförbara serier, skulle man finna att den offentliga utgiftsandelen vuxit med 27,4 procentenheter av BNP beräknat utifrån deflaterade värden; jämfört med 35,7 procentenheter för de icke-deflaterade. Det skulle säle-

*Diagram 6.* De offentliga utgifternas relativa utveckling i löpande och fasta priser (% av BNP).




des bara vara en liten del (mindre än en fjärdedel) av den relativa utgiftsökningen som "förklarades" även om man gör det starka antagandet om oförändrad produktivitet i offentlig sektor.

## 5. Offentliga utgifter och en förändrad befolkningsstruktur

En annan långsiktigt verkande faktor, som ibland antas ha påverkat de offentliga utgifterna i riktning mot en ökande relativ andel, är befolkningens förändrade åldersstruktur.

Den grundläggande tankegången är att om den "produktiva" andelen av befolkningen, dvs den andel av befolkningen som befinner sig i de åldrar då man normalt lönearbetar, minskar, så ökar dess försörjningsbörda. En ökande andel av inkomsterna åtgår då till att försörja barn och åldringar. Om andelen barn förändras, så förändras "automatiskt" utgifterna för barnbidrag, skolor etc och om andelen pensionärer och åldringar förändras, så förändras också utgiftsandelen för pensioner, sjukvård, åldringsvård osv — under i övrigt lika förhållanden.

Frågan är då om befolkningen åldersmässiga strukturförändring är så betydande, att den i någon nämnvärd utsträckning kan förklara den relativa utgiftsexpansionen inom de offentliga verksamhetsgrenar som i vid mening är sociala.

Peacock och Wiseman har berört en förändrad befolkningsstrukturs effekter på utgifternas relativa tillväxt; framför allt den relativa ökningen av den äldre, beroende befolkningen. De har dock inte närmare försökt beräkna betydelsen av detta.[62]

Den amerikanske sociologen Harold Wilensky har också betonat förskjutningar uppåt i ålderspyramiden som en viktig faktor bakom framför allt socialutgifternas ökande andel:

"If there is one source of welfare spending that is most powerful – a single proximate cause – it is the proportion of old people in the population."[63]

Wilensky testar också sin hypotes i en tvärsnittsanalys på flera olika urval med skiftande spännvidd i ekonomisk utveckling. I tre olika urval finner han ett högt samband mellan befolkningsandelen över 65 år och socialutgifternas andel av BNP (hit räknas socialförsäkringar, socialvård och sjukvård).[64]

Wilensky's orsaksförklaring är emellertid något mer komplicerad. Han menar att sambandet mellan äldre befolkning och socialutgifternas andel är indirekt. Han tänker sig en stegvis påverkan mellan (1) ekonomisk utveckling – BNP per capita; (2) andelen befolkning över 65 år; (3) socialförsäkringssystemets ålder; och (4) socialutgifternas andel av BNP.[65]

Han testar sedan förklaringen med hjälp av multipelregressionsanalys och finner i alla tre urvalen att modellen svarar för en mycket stor del av variansen i socialutgifternas relativa storlek.[66]

Jag tänker i det följande diskutera förändringar i åldersstrukturen ur en mer diskret och osofistikerad aspekt: Har andelen barn och pensionärer förändrats så att detta kan ha medfört betydande effekter på de offentliga utgifternas relativa storlek främst för utbildning, pensioner och sjukvård?

Här kommer inte några kvalificerade analyser att utföras, bara några enkla beräkningar. I tabellen nedan visas befolkningens relativa ålderssammansättning ett antal år under den tid undersökningen gäller.

Den mest markerade förändringen i åldersstrukturen gäller åldrarna från 65 år och äldre. De har genomgått en kontinuerlig och markant relativ ökning. Två utgiftskategorier som speciellt riktar sig till dessa åldrar är folkpensionerna och sjuk- och hälsovården. Utgifterna för dessa ändamål svarar också för en avsevärd del av de totala offentliga utgifterna. De utgör tillsammans ca 30 procent av totalutgifterna och ca 15 procent av BNP vid periodens slut 1974. Och de svarar för

Befolkningens relativa åldersfördelning 1910–1974.

| År | 0–4 | 5–9 | 10–14 | 15–19 | 20–64 | 65–69 | 70– | Totala befolkningen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1910 | 11,2 | 10,5 | 10,0 | 9,3 | 50,6 | 3,1 | 5,4 | 5 522 403 |
| 1920 | 9,6 | 9,7 | 10,0 | 9,4 | 52,9 | 3,0 | 5,4 | 5 904 489 |
| 1930 | 7,4 | 8,5 | 8,9 | 9,1 | 56,9 | 3,4 | 5,8 | 6 142 191 |
| 1940 | 7,0 | 6,4 | 7,0 | 8,2 | 62,0 | 3,5 | 5,9 | 6 371 432 |
| 1950 | 8,6 | 8,4 | 6,4 | 5,9 | 60,4 | 3,8 | 6,4 | 7 041 829 |
| 1955 | 7,3 | 8,4 | 8,1 | 6,2 | 59,0 | 4,1 | 6,9 | 7 290 112 |
| 1960 | 6,9 | 7,1 | 8,1 | 7,9 | 58,0 | 4,3 | 7,5 | 7 497 967 |
| 1965 | 7,3 | 6,7 | 6,9 | 8,0 | 58,4 | 4,6 | 8,1 | 7 772 506 |
| 1967 | 7,6 | 6,6 | 6,8 | 7,3 | 58,5 | 4,8 | 8,4 | 7 892 774 |
| 1970 | 7,1 | 7,1 | 6,6 | 6,8 | 58,6 | 4,9 | 8,8 | 8 081 229 |
| 1974 | 6,8 | 7,2 | 6,8 | 6,6 | 57,5 | 5,3 | 9,8 | 8 126 691 |

*Källor*: Historisk statistik för Sverige, del 1, Befolkning SCB 1969, Statistisk Årsbok 1976.

ungefär hälften var. Den relativa ökningen av den äldsta delen av befolkningen borde framför allt slå igenom på dessa utgiftskategorier.

I det följande görs några försök att beräkna hur stor effekten av denna åldersförskjutning är på utgifterna för folkpensioner och sjukvård.

Folkpensionerna har utvecklats från ingenting till en högst betydande offentlig utgiftskategori under den period undersökningen gäller. De genomsnittliga pensionsbeloppen har ökat kraftigt under perioden, även om man tar hänsyn till penningvärdeförändringen. Men också andelen pensionärer har ökat betydligt, vilket drivit upp de totala pensionsutgifterna. I tabellen redovisas de totala folkpensionsutgifterna för ett antal år under perioden. Där finns också uppgifter om det totala antalet folkpensionärer för respektive år. I tabellen finns också en kolumn över pensionsbeloppen per capita i fasta priser – beräknat med hjälp av levnadskostnadsindex. Vidare redovisas ett försök att beräkna antalet folkpensionärer med antagande om en konstant befolkningsandel från 65 år och uppåt. Utgångspunkten har tagits i den andel – 8,5 procent – som förelåg 1913. Med hjälp av detta hypotetiska antal folkpensionärer och de faktiska per capitabeloppen har sedan en hypotetisk totalsumma för folkpensionerna räknats fram.

Om således den andel av befolkningen som är 65 år eller äldre 1974 fortfarande utgjort bara 8,5 procent av befolkningen, i stället för 15,1 procent, så hade det funnits ungefär 534 000 färre personer i dessa åldrar. (Till detta faktum läggs också det antagandet att antalet folkpensionärer därmed också varit 534 000 färre). Eftersom den faktiska per capitapensionen detta år var 11 499 kr i löpande priser, blir den hypotetiska totalsumman 11 591 milj. kr.

Folkpensionsutgifter och antal folkpensionärer – uppgifter om en faktisk och en hypotetisk utveckling.

| År | Totala utgifter milj. kr löpande priser[a] | Antal pensionärer 1000-tal[a] | Utgifter per capita 1913 års priser | Hypotetiskt antal pensioner[b] | Hypotetiskt totala utgifter löpande priser | Hypotetiska utgifter i % av BNP | Faktiska utgifter i % av BNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1916 | 15,1 | 217 | 54 | | 15,1 | 0,2 | 0,2 |
| 1920 | 18,7 | 241 | 29 | | 18,7 | 0,1 | 0,1 |
| 1930 | 58,2 | 453 | 79 | 409 | 52,4 | 0,5 | 0,6 |
| 1940 | 165 | 622 | 139 | 565 | 150 | 1,0 | 1,1 |
| 1950 | 851 | 778 | 422 | 656 | 718 | 2,2 | 2,6 |
| 1958 | 2 197 | 903 | 627 | (652)[m] | (1 586) | (2,5) | 3,5 |
| 1970 | 9 069 | 1 334 | 1 127 | 908 | 6 173 | 3,6 | 5,3 |
| 1974 | 17 724 | 1 542 | 1 421 | 1 008 | 11 591 | 4,6 | 7,1 |

*Källor*: [a] Elmér, Å, Folkpensioneringen i Sverige. Lund 1960. För åren 1970, 1974. Statistisk Årsbok 1976. I siffrorna för dessa två år ingår också utgifter för tilläggspensionering. [b] Historisk statistik för Sverige, se ovan. Tillvägagångssättet beskrivs i texten ovan. [m] Här har befolkningsuppgifter från 1960 använts; de därav påverkade siffrorna har satts inom parentes.

De totala *faktiska* utgifterna för folkpensionerna (inkl. tilläggspensioner för de senaste åren) har således under perioden som helhet ökat från 15,1 milj. kr till 17 724 milj. Detta innebär också en stark relativ ökning. Räknat i procent av BNP har de ökat från 0,2 procent till 7,1 procent (se den sista kolumnen). Bakom denna relativa ökning kan man skönja två olika förlopp. För det första en kraftig ökning av de genomsnittliga pensionsbeloppen. I den tredje kolumnen finns dessa angivna i fasta priser. De har ökat från 54 kr till 1 421 kr i 1913 års penningvärde. Häri ligger en mycket kraftig standardstegring för den genomsnittliga pensionären. För det andra har också antalet pensionärer ökat sin relativa andel av befolkningen. En del av denna relativa ökning beror på att andelen av befolkningen över 65 år har fått större vikt. Denna ökning har kompenserats för i kolumn fyra. (Men andelen pensionärer har också ökat i de lägre åldrarna. Detta har tabellberäkningen inte tagit hänsyn till). Med en konstant befolkningsandel från och med 65 år skulle totalbeloppen för folkpensionerna utvecklats enligt den femte kolumnen. Räknat i andelar av BNP skulle de ökat från 0,2 procent till 4,6 procent – i stället för till 7,1 procent som de faktiskt gjort. Slutsatsen av detta skulle då vara, att ca en tredjedel av de totala folkpensionsutgifternas ökning skulle kunna hänföras till förskjutningar inom befolkningens åldersstruktur. Den resterande relativa ökningen beror dels på en kraftig höjning av de genomsnittliga pensionsbeloppen, dels på att allt fler av dem som faktiskt behöver pensioner kommit i åtnjutande av dem.

Det andra viktiga området där de påtalade åldersförskjutningarna rimligen har haft betydelse gäller sjuk- och hälsovården. Att här säga något om de kvantitativa effekterna ställer sig betydligt svårare. Därför inskränker jag mig till några räkneexempel.

Utredningen "Kommunernas ekonomi 1960–1972"[67] har gjort följande beräkningar: "Undersökningar utförda inom Landstingsförbundet visar att konsumtionen av vårddagar inom samtliga vårdgrenar varierar med såväl ålder som kön. Särskilt markant är den successiva ökningen av vårdkonsumtionen som sker med stigande ålder. Åldersgruppen 70 år och äldre som omfattar ca 9 procent av befolkningen, tar i anspråk mer än 40 procent av de totala vårdresurserna."[68]

Detta förhållande avser i början av 70-talet, något exakt årtal anges inte. I det följande antas att det gäller – och riktigt återspeglar – förhållandena 1970. Detta år var 8,8 procent av befolkningen 70 år eller äldre, vilka således förbrukade mer än 40 procent av vårdresurserna. Låt oss anta att vårdresurser här är liktydigt med kostnader.

Fyra år senare 1974 var 9,8 procent av befolkningen 70 år eller äldre. Låt oss anta att denna ålderkategori utnyttjar 45 procent av de totala sjukvårdskostnaderna, som detta år är 19 434 milj. kr. 45 procent av denna summa är 8 745 milj. kr och den nämnda ålderskategorin består av ca 793 000 personer. Detta innebär en sjukvårdskostnad på i genomsnitt 11 027 kr per person detta år.

Om nu i stället andelen 70-åringar och äldre inte ökat så snabbt, utan bibehållit sin andel sedan 1913 – dvs 5,4 procent, så hade denna grupp i stället bestått av ca 493 000 personer. Med samma genomsnittlig vårdkostnad, så hade de tillsam-

mans kostat ungefär 4 840 milj. kr; totalkostnaden för sjukvården skule då under i övrigt lika förhållanden varit 15 530 milj. kr. Dvs de skulle varit nära fyra miljarder mindre än de faktiskt var. I stället för 7,8 procent av BNP skulle de tagit i anspråk 6,2 procent.

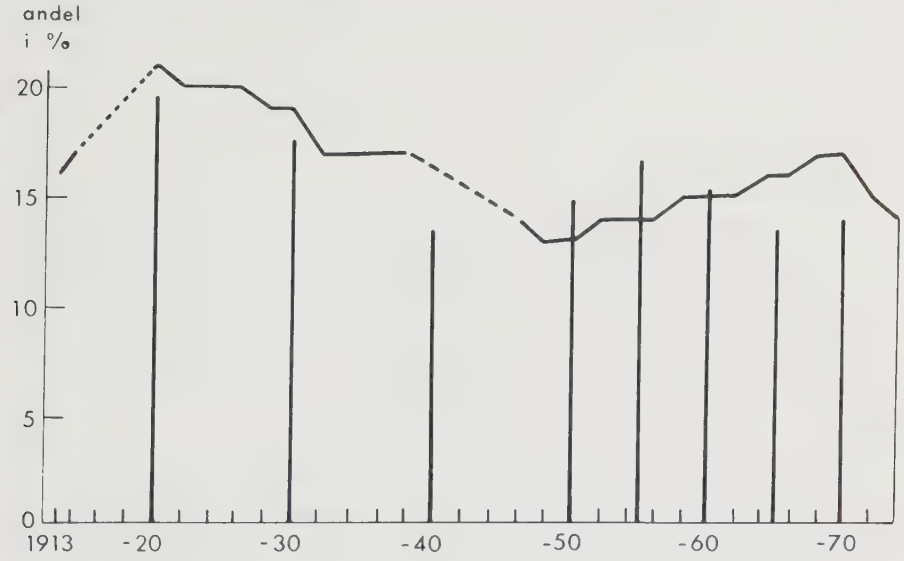
Ett sådant kontrafaktiskt resonemang innehåller naturligtvis en rad svagheter. Att anta en minskning av en befolkningskategori utan att några andra förändringar görs, innebär, att man minskar totalbefolkningen med i detta fall 300 000 personer, som egentligen borde spritts ut bland den övriga befolkningen enligt någon princip. Vidare är det tveksamt, om den genomsnittliga sjukvårdskostnaden för åldringar varit densamma om de varit färre; förmodligen skulle den varit högre, med mindre "åldringstäthet". För det tredje: Om man antar en mindre andel åldringar borde detta få en proportionellt högre effekt bland de allra äldsta – den kategori som ökat allra snabbast – vilka har en mer än genomsnittlig sjukvårdskonsumtion. Man kan säkert finna fler komplikationer, som man borde ta hänsyn till, om man skulle göra en mycket noggrann kontrafaktisk kalkyl. Dock ger ovanstående räkneexempel någon slags uppfattning om effekterna av den förändrade åldersstrukturen. Den relativa ökningen av andelen 70-åringar och äldre har betytt en kostnadsökning för sjukvården med någon eller några procent av BNP.

Slutsatsen av dessa exempel från folkpensionerna och sjukvården är att den ökande andelen äldre betytt en hel del för den relativa ökningen av utgifterna på dessa områden. Totalt utgjorde dessa utgifter ca 15 procent av BNP år 1974. De kontrafaktiska beräkningar som gjorts visar i stället en utgiftsnivå på ca 11 procent. Men därmed har man sannolikt tagit hänsyn till de tyngsta effekterna av denna åldersförskjutning. På inga andra områden väger den äldsta befolkningens offentliga konsumtion så tungt som på dessa områden. Den kommunala åldringsvården är visserligen en stor utgiftspost för många kommuner. Totalt sett utgör den ca 30 procent av driftsutgifterna för socialvård och socialförsäkringar i landets kommuner. Det betyder ungefär två och en halv miljard. Således kan ökningen av den äldre befolkningen på sin höjd ha betytt en miljard i ökade kostnader – dvs knappt en halv procent av BNP.[69]

När det gäller andelen barn och ungdom i befolkningen, har den som nämnts minskat betydligt under perioden som helhet, och har alltså av den anledningen inte skapat betingelser för en relativ ökning av offentliga utgifter. Dock skedde en tillfällig relativ ökning i samband med den höjda nativiteten på 40-talet. Denna puckel vandrar sedan successivt genom de olika ålderskategorierna. Denna relativa uppgång hade rimligen en viss betydelse inom vissa offentliga verksamhetsområden, kanske framför allt inom undervisningen.

Diagram 7 visar utvecklingen av de totala offentliga utgifterna för undervisning i andelar av totala utgifter. De inlagda staplarna visar den andel av befolkningen som befinner sig mellan 5–14 år. Mellan 1920 och 1940 minskar denna befolkningsandel mycket snabbt. Denna utveckling åtföljs också av en minskande andel undervisningsutgifter. Efter kriget och fram till 1955 ökar så ungdomsandelen

*Diagram 7.* Undervisningskostnadernas andel av totala offentliga utgifter (kurvan) och andelen av befolkningen som befinner sig mellan 5 och 14 år (staplarna).




från 13,4 procent (1940) till 16,5 procent. Under denna tid sker också en viss ökning av utbildningsutgifternas andel. Därefter minskar återigen denna andel av befolkningen, men utbildningskostnaderna fortsätter att öka sin andel. Detta torde bero på utbildningsreformer, som medfört att allt fler, även i åldersgruppen 15 till 19 år, befinner sig under utbildning. Denna ålderskategori når sitt andelsmaximum kring 1965. Efter 1970 sjunker så utbildningskostnaderna relativt sett ganska snabbt. En faktor bakom detta är förmodligen, att de stora 40-talskullarna nu definitivt är utanför utbildningssystemet.

Sammanfattningsvis torde man kunna säga, att de långsiktiga förskjutningarna inom befolkningspyramiden sannolikt betytt en del för den relativa offentliga utgiftsexpansionen. De betydande effekterna finns rimligen huvudsakligen när det gäller folkpensionerna och sjuk- och hälsovården. Men på de totala offentliga utgifterna har detta en måttlig effekt. De viktigaste förändringarna härvidlag har emellertid skett *inom* de berörda grupperna och har bl a omfattat kraftigt ökade utbildnings- och vårdkostnader *per person* och dessa kan inte alls förklaras genom denna demografiska ansats.[69a]

De i föregående avsnitt behandlade teoriansatserna har i växlande utsträckning blivit föremål för empirisk prövning. De två teorier som avslutar denna genomgång — politiskt ekonomiska teorier — har inte så vitt jag känner till testats empiriskt. Skälen till detta kan vara flera, men ett vägande skäl är, att de i allmänhet omfattar många faktorer, av vilka en del är svåra att kvantifiera; de antar många samband, vilka sällan ges tillräckligt entydiga formuleringar för att tillåta en mera strikt empirisk behandling.

I detta avsnitt har jag valt några exempel på förklaringar som omfattar ett bredare spektrum av förklarande faktorer. De är båda vaga i konturerna, men avsnittet kan ses som en inledning till mitt eget försök till en något mer preciserad teoriansats.[70]

## 6. Adolph Wagner

En tradition inom studiet av de offentliga utgifterna och den ekonomiska tillväxten emanerar från den tyske 1800-talsekonomen Adolph Wagner och hans ryktbara "Wagners lag". Så gott som alla böcker eller artiklar i ämnet refererar flitigt till denna, antingen man nu skriver under på den, försöker gendriva den eller avvisar den på grund av att man anser del alltför vag. Man har också i olika sammanhang gett ganska skiftande innehåll åt denna "lag". Därför ska jag försöka precisera den utifrån Wagners egna formuleringar:

"The law of increasing state activity is the result of empirical observation in progressive countries, at least in Western European civilization, its explanation, justification and cause is the pressure of social progress and the resulting changes in the relative sphere of private and public economy, especially compulsory public economy. Financial stringency may hamper the expansion of state activities, causing their extent to be conditioned by revenue rather than the other way round, as is more usual. But in the long run the desire for development of a progressive people will always overcome these financial difficulties."[71]

Wagners lag innebär således, i sin mest uttunnade form, att när samhället utvecklas, så kommer de offentliga utgifterna (egentligen den offentliga verksamheten) att öka än snabbare. Wagner utgår från empiriska generaliseringar från "den västeuropeiska civilisationen", men hans lag är mer än en induktiv generalisering. Teoretiskt antar han nämligen en rad samband mellan både ekonomiska och andra faktorer. I litteraturen går man emellertid bara undantagsvis in på Wagners hela teori och inskränker sig oftast till att diskutera och testa det samband han postulerar mellan ekonomisk tillväxt och offentliga utgifter.[72] Därför har diskussionen om Wagners lag kommit att stå för en utpräglad empiristisk eller induktiv tradition. På så vis har traditionen från Wagner kanske blivit en ursäkt för en något ensidig utveckling av den empiriska forskningen på området.

Man kan dock utifrån Adolph Wagner själv motivera en teoretiskt bredare ansats i analysen av sambandet mellan ekonomisk utveckling och offentliga utgifter (eller ekonomiskt framåtskridande och statlig verksamhet, som Wagner kanske föredragit att formulera det). (Peacock och Wiseman, som några av undantagen, betonar också denna mer omfattande innebörd av Wagners lag).[73] Man kan därigenom kvalificera sambandet mellan de två faktorerna, vilket leder till en mer meningsfull diskussion. I annat fall är risken stor att man kommer fram till ett antal korrelationskoefficienter om vars innebörd man kan veta mycket lite, vilket föregående kapitel visade.

Wagner omformulerade och utvecklade sina synpunkter i ämnet under ett halvt

sekel. Det kan därför ha sitt värde att återge en sen formulering av lagen, skriven 20 år efter den nyss citerade:

"Beobachtungsmässig, historisch und statistisch nachweisbar ziegt sich im Staate eine deutliche Tendenz zur Ausdehnung der öffentlichen bzw. Staatstätigkeiten mit dem Fortschritt der Volkswirtschaft und Kultur auf den Gebieten der beiden organischen Staatszwecke. Diese Ausdehnung erscheint als etwas so Regelmässiges und lässt sich so deutlich auf ihre inneren Ursachen und Bedingungen zurückführen, dass es statthaft erscheint, von einem "Gesetz" der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen (inkl. kommunalen), besonders der Staatstätigkeiten zu sprechen, in dem Sinne, in welchem dieser Ausdruck auf dem Gebieten der sozialen und wirtschaftlichen Erscheinungen gebraucht wirt.

Nationalökonomisch aufgefasst, bedeutet dieses Gesetz absolut und selbst relativ wachsende Ausdehnung der öffentlichen, besonders der staatlichen gemeinschaftlichen Organisationsform neben und statt der privatwirtschaftlichen innerhalb der Volkwirtschaft."[74]

Wagner utgår från ett samband mellan ekonomisk utveckling och offentliga åtgärder, vars ena sida visar sig i en expansion av de offentliga utgifterna. Han konstaterar att de offentliga åtgärderna – de offentliga organisationsformerna – genomgår en relativ expansion på de privatas bekostnad – "neben und statt der privatwirtschaftlichen". Detta är för det första, menar han, historiskt och statistiskt iakttagbart. Man har empiriskt stöd för detta påstående i den hittillsvarande utvecklingen. För det andra är denna process lagbunden och låter sig tydligt hänföras till vissa bestämda orsaker. Dessa orsaker är av en sådan karaktär att de kommer att ha en långsiktig verkan. Det är därför möjligt att förutsäga en fortsatt relativ expansion av den offentliga verksamheten. Jag har inte funnit någon angivelse av Wagners tidsperspektiv. Men det är tydligt från hans text att hans förutsägelse avser att gälla för avsevärd tid. Han ger heller inga antydningar om eller skäl till att denna utveckling skulle avstanna.

Begreppet "lag" omgärdar Wagner bokstavligen med citationstecken och påpekar att uttrycket används i den betydelse som är bruklig när det gäller sociala och ekonomiska fenomen. Han preciserar dock inte närmare vad detta innebär. Rimligen tänker han sig ett samband som är mindre strikt än en fysikalisk lag, men som innebär någonting utöver ett statistiskt samband.

Wagner skiljer på *orsak till* och *betingelser för* det offentligas relativa expansion. Betingelserna åsyftar framför allt den teknologiska utvecklingen. Den teknologiska utvecklingen görs sedan i högre grad både möjlig och önskvärd av statlig verksamhet. Statsverksamheten har således en expansiv "supply" och en expansiv "demand"-effekt på den teknologiska utvecklingen. Offentliga insatser t ex när det gäller moderna kommunikationer tillhandahåller teknologiska förbättringar för samhället; ökade offentliga insatser både på detta och andra områden innebär en ökad efterfrågan på mer utvecklad teknologi.

Orsakerna däremot har en mer utpräglad efterfrågekaraktär. Samhällsekonomins utveckling skapar nya offentliga behov, som Wagner kallar det – eller "Gemeindebedürfnisse", som väl närmast svarar mot behov av kollektiva tjänster med en mer modern terminologi.

Wagner specificerar sedan något hur dessa orsaker och betingelser tar sig uttryck inom de tre olika områden som han särskiljer:

Den ständigt mer komplicerade produktionsordningen – "Stets komplizierter werdenden Verkehrs-, Wirtschafts- und Rechtsverhältnisse – leder till en intensiv ökning av statens rätts- och maktmedel för att garantera och trygga "rättssäkerheten" – produktionsordningens rättssäkerhet. Vad är det då som hotar denna? Uppenbarligen menar Wagner att den ökade koncentrationen av kapital och arbetare, urbanisering, den ökade arbetsdelningen (specialiseringen) gör produktionsordningen allt känsligare för inre och yttre störningar, för fientligheter eller ekonomiskt och socialt kaos; liksom detta gör den mer utsatt för de motsättningar som uppstår och förstärks i och kring storindustri och storstäder. Kort sagt produktionsordningen behöver ökat skydd – staten och det offentliga tillhandahåller detta.

Det andra området som Wagner utskiljer gäller produktionen av materiella varor. Den förändrade rättsliga och ekonomiska grundvalen för denna produktion, för mark, anläggningar och kapital, har medfört en snabb utveckling av produktionstekniken. Speciellt gäller detta kommunikationsväsendet. Denna utveckling leder till ett övertagande av produktionen i offentlig regi, vilket bättre tillgodoser allmänhetens intressen. En offentlig produktion hindrar den misshushållning med resurser som annars följer av privatkapitalets spekulativa karaktär och dess organisationsformer – aktiebolag och börsväsen. Men offentlig produktion krävs också för att tillgodose storföretagens behov av kapital och långsiktig planering.

Således sker en expansion av offentlig egendom – "wenn auch in privatrechtlicher Form" – på en rad områden: Skogar, bergverk, banker, industriföretag, kommunikationer, post, telegraf, järnvägar, försäkringsinrättningar, kommunala kommunikationer, mark, belysning, hälsovårdsinrättningar osv. Wagner är emellertid försiktig i sina uttalanden när det gäller frågan om det här verkligen är en relativ expansion. Han säger "eine Beibehaltung oder Ausdehnung 'öffentlichen' Eigentums".

Inom det tredje området sker den snabbaste offentliga expansionen. Det gäller utvecklingen av undervisningen, bildnings- och skolväsendet, hälsovård, fattigvård och understödsverksamhet (socialhjälp). Ekonomiska, vetenskapliga, och andra framsteg, skapar betingelser för ökad "välfärd" för medborgarna. Det kommer att satsas en allt större andel offentliga resurser på dessa områden eftersom det handlar om att förverkliga "beherrschenden Ideen der Kulturwelt", samhällets plikter mot socialt och ekonomiskt svagare, hela folkets gemensamma intressen etc.[75]

De tre samband som Wagner antyder är vagt formulerade och därför öppna för olika tolkningar. Teknologisk utveckling och en alltmer komplicerad produktionsordning "leder till" ökade statliga insatser för att trygga "rättssäkerheten". Av liknande grunder ökar också "misshushållningen" i den privata varuproduktionen. För att "tillgodose allmänhetens intressen" övertar därför staten viss

varuproduktion. Det ekonomiska och vetenskapliga framåtskridandet slutligen möjliggör ökade välfärdsinsatser för att förverkliga "beherrschenden Ideen der Kulturwelt" etc.

Dessa allmänt hållna samband skulle naturligtvis kunna omformuleras i överensstämmelse med mer preciserade teorier på olika områden; välfärdsteorin, teorier om "market failures" etc. Men detta vore inte de enda tänkbara tolkningarna av Wagner. Hans text är för oprecis för att tillåta någon långtgående analys. Däremot kan den kanske ge uppslag till hypotesformuleringar; åtskilliga relevanta faktorer passerar revy i hans uppräkningar.

Wagners syn på staten är också oklar. Han talar om "organiska statsändamål", och antyder därmed någon form av teleologisk förklaring, men en sådan kräver ställningstaganden till en rad svåra problem (se nedan) som Wagner förbigår.

Slutligen är det oklart om Wagners lag är en normativ eller positiv teori. Analyserar han hur statsutgifterna *faktiskt* tillväxer, eller hur de borde tillväxa? Han hänvisar visserligen till empiriska data som stöd för sin lag, men som redan påpekats, kan man mycket väl ge åtminstone delar av hans teori en välfärdsteoretisk (dvs en normativ) tolkning.[76]

## 7. Elmar Altvater

Vid sidan av den wagnerska traditionen finns också en rad mer eller mindre marxistiskt färgade analyser av staten; som i likhet med Wagner har en bredare, politiskt-ekonomisk ansats. Inom denna tradition finns en rad skolor som skiljer sig åt i viktiga principiella avseenden.[77] Teorin för den "statsinterventionistiska kapitalismen" är ett exempel på en sådan sentida riktning; företrädd av bland andra Elmar Altvater.[78]

Analysen av staten och statens roll sker hos Altvater i termer av dess "funktioner" i det kapitalistiska systemet. Det är inte en analys av staten i allmänhet, utan av en historiskt sett speciell stat, nämligen den borgerliga staten. Under kapitalismen genomsyras alla statens funktioner just av dess borgerliga karaktär. Alla statsfunktionerna tjänar nämligen ytterst till att bevara och konsolidera kapitalförhållandena; framför allt till att undertrycka och utsuga arbetarklassen.[79]

Allmänt sett fullgör staten (endast) de funktioner som är nödvändiga för att bevara det kapitalistiska systemet.[80]

Altvater skiljer på vad han kallar det samhälleliga "totalkapitalet" ("Gesamtkapital") och de olika (privata) kapitalenheterna ("Einzelkapital"). Kapitalenheterna, dvs den i snäv mening kapitalistiska produktionen, kännetecknas av att den är och alltid måste vara mervärdeproducerande i Marx' mening, vilket betyder att denna produktions syfte och ändamål är att skapa profit.

De enskilda kapitalenheterna formar genom konkurrens totalkapitalet, men de är inte identiska med totalkapitalet. Vissa nödvändiga sociala funktioner, som ingår i det senare, kan inte åstadkommas av de enskilda kapitalen, eftersom de inte

tillåter mervärdeproduktion. Produktionen av dessa ger ingen vinst och/eller de äger ett allmänintresse – i relation till totalkapitalet – vilket kommer i motsättning till de speciella intressena hos de enskilda kapitalen.[81]

Totalkapitalet utgörs därför också av en statsfunktion vid sidan av de enskilda kapitalen. Denna statsfunktion kan fullgöra dessa social funktioner därför att den inte äger de enskilda kapitalens begränsningar. Staten begränsas inte av nödvändigheten av mervärde- och marknadsproduktion. *I denna mening* står staten "utanför och ovanför" det borgerliga systemet.[82] Men samtidigt tillhandahåller staten inom systemets ram "the immanent necessities which capital ignores"; därvidlag är staten ett uttryck för kapitalets allmänna intressen.[83]

Vilka är då statsfunktionerna – de funktioner som de enskilda kapitalen behöver, men som de inte själva kan fullgöra? Altvater formulerar fyra sådana:

1) Tillhandahålla allmänna materiella produktionsbetingelser eller "infrastruktur" som han också benämner det.
2) Bestämma och garantera systemets allmänna legala grundval.
3) Reglera konflikten mellan lönearbetare och kapital; om nödvändigt politiskt undertrycka arbetarklassen.
4) Garantera och expandera det totala nationalkapitalet på den världskapitalistiska marknaden.[84]

Alla dessa funktioner är karaktäristiska för den borgerliga saten, hävdar Altvater, men har ett direkt samband med kapitalackumulationen och utvecklas historiskt sett med denna och får en allt större betydelse.[85]

## 1) Allmänna materiella produktionsbetingelser

Historiskt sett får här staten en allt större roll i takt med kapitalackumulationen dels på grund av profitkvotens historiska tendens att falla, dels på grund av produktivkrafternas utveckling. Den del av den sociala produktionen som staten övertar är i dess hand inte kapital. Här begränsas således i hög grad den kapitalistiska produktionen – produktionen av framtida mervärde. Detta är således en inneboende motsättning i det kapitalistiska systemets utveckling; detta faktum sätter samtidigt, enligt Altvater, en effektiv gräns för statsinterventionen.[86]

De funktioner som har upphört att vara eller ännu inte är profitabla för det enskilda kapitalet innefattar utbyggnad av kommunikationssystem (gator, vägar, kanaler, post och telegraf), utveckling av ett lämpligt system för att förbättra produktivkrafternas kvalitet (utbildning och forskning); bibehålla arbetskraftens kapacitet (sjuk- och hälsovård); vatten, avloppssystem etc. Det finns flera skäl till varför dessa funktioner inte låter sig produceras lönsamt. Det har inget att göra med deras materiella egenskaper, men det kan för det första bero på att de kapitalinvesteringar som krävs är för stora för enskilda kapitalenheter och att kapitalets "omslagstid" är alltför lång. Denna typ av produktion har för det andra ofta ingen direkt varukaraktär (t ex utbildning och forskning). För det tredje kan

marknaden absolut sett vara för liten för en lönsam produktion, dvs för att tillåta en genomsnittlig lönsamhet.[87]

2) Rättssystemet

Också denna funktion skapar allmänna förutsättningar för de enskilda kapitalens produktion: Regler och lagar för konkurrensen, reglering och eliminering av systemhotande konflikter mellan enskilda kapital.

"The state—not subject to the compulsion to create value—can orient itself to the general interest of all particular capital units. This characteristic of the state enables it to create and oversee the observance of laws, rules of competition . . ."[88]

3) Konflikten mellan lönearbete och kapital

Eftersom kapitalismen är ett klassamhälle förutsätter dess bevarande att staten lyckas tygla klasskonflikterna. Efterhand som arbetarrörelsen utvecklas och stärks måste den maktägande klassen utveckla en mot-strategi. Via staten söker den bevara de allmänna förutsättningarna för utsugning, reglering av löner, undertryckande av klasskamp.

Den borgerliga klassen är här hotad som helhet. Enskilda kapital kan inte ta över individuellt; "it's the realm of action for the 'committee which handles the general interests of the ruling class' ".[89]

4) Nationalkapitalets expansion på världsmarknaden

Denna funktion innefattar en lång rad åtgärder alltifrån stöd för landets valuta och upprättande av politiska förbindelser med andra länder till militärt stöd för privat kapitalackumulation och expansion.[90]

Statsfunktionen innebär som nämnts en begränsning av de enskilda kapitalens möjligheter till mervärdeproduktion. Arbetskraft undandras den privata produktionen. Staten inför en rad legala restriktioner för den privata produktionen, begränsningar av arbetsdagen etc. Skatter och sociala skyldigheter begränsar den individuella konsumtionen och/eller produktionen av mervärde.

Historiskt sett är statsfunktionen inte en nödvändig del av systemet, menar Altvater, utan den är resultatet av kriser i den samhälleliga produktionen. Och den utvecklas i samband med och förmedlad av klasskamp och konflikter mellan den maktägande klassens olika fraktioner. De enskilda kapitalen accepterar dessa begränsningar från statens sida bara inför kriser och konflikter.

Altvater gör gällande att klasskampen har en viktig funktion i bevarandet av det kapitalistiska systemet. Den framtvingar nämligen objektivt och historiskt nödvändiga statsfunktioner.

Den relativa tillväxten av statsfunktionerna sker av dessa skäl i samband med krig, kriser och klasskonflikter, hävdar Altvater. Han gör också gällande att statsverksamheten expanderar mindre vid god ekonomisk tillväxt än vid låg tillväxt.

I motsats till de tidigare behandlade teoriansatserna försöker både Wagner och Altvater placera in staten i en bredare, systemorienterad analytisk modell. De försöker ge staten en roll i samhällssystemets utveckling som helhet. De går bara i undantagsfall in på enkla kausalsamband av det slag som dominerade de tidigare

behandlade förklaringarna. Frågan är om inte utvecklingen av en teori om den offentliga utgiftsexpansionen kräver just en generell teori om staten; en teori som innefattar en specificering av statens karaktär och arten av dess relationer till systemets viktigare politiskt ekonomiska faktorer. I avsaknad av en sådan teori tenderar förklaringarna att bli partiella – att koncentreras till enskilda och/eller kortsiktiga aspekter av utgiftsexpansionen. En förklaring till den offentliga utgiftsexpansionen blir i det senare fallet summan av ett stort antal partiella förklaringar, vilka i och för sig kan vara giltiga sett ur ett snävare perspektiv men de utgör ingen generell förklaring. Antar man att det föreligger några grundläggande mekanismer bakom det offentligas expansion är det svårt att komma vidare om man inte lyckas formulera en teori om staten.

Hur har då Wagner och Altvater lyckats? De pekar båda på en rad grundläggande faktorer som förefaller relevanta: Wagner pekar på den teknologiska utvecklingen, kapitalets koncentration, urbaniseringen, begränsningar i den privata produktionens organisationsformer etc; Altvater framhäver produktivkrafternas utveckling, materiella produktionsbetingelser, klasskonflikternas betydelse etc. När det gäller statens karaktär talar Wagner på ett ganska diffust sätt om "organiska statsändamål".

Medan Wagners teori är mycket diffus har Altvater lyckats specificera vissa allmänna funktioner, som kan bidra till att förklara den offentliga utgiftsexpansionen. Men även Altvaters ansats har vissa svagheter, av vilka i synnerhet två är iögonfallande. För det första kan hans teori inte förklara varför det offentliga växer *relativt* och framför allt under 1900-talets kapitalism, vilket sammanhänger med att han avvisar varje uppfattning om en kapitalistisk utveckling i *stadier*. För det andra: trots att Altvater tilldelar kapitalförhållandet en avgörande roll, analyserar han detta nästan uteslutande utifrån *kapitalets* behov och målsättningar, medan arbetarklassens samhälleliga läge och strävanden blir något helt undanskymt. Det innebär att arbetarklassens krav på social trygghet och utjämning inte har någon plats i hans ansats.

På ett mer generellt plan väcker Wagners och Altvaters systemorienterade förklaringar en rad frågor.

I Altvaters fall är det tydligt att han ställer staten i relation till det kapitalistiska samhällssystemets allmänna karaktär och utvecklingslagar. Vad Wagner anbelangar är en sådan tolkning åtminstone möjlig. "Förklaringen" av statens expansion sker sedan i termer av olika "funktioner" som staten fullgör i detta system (Altvater); eller olika ("organiska") "ändamål" staten uppfyller (Wagner). Dvs det tycks röra sig om vad man brukar kalla "funktionalistiska" eller "teleologiska" förklaringar.

Enligt Altvater fullgör staten de funktioner som är nödvändiga för att bevara det kapitalistiska systemet men som de enskilda, privata kapitalen inte kan fullgöra, eftersom de begränsas av nödvändigheten av mervärdeprodukten – en restriktion som per definition inte gäller staten. Och enligt Wagner uppfyller staten generella "systembevarande" ändamål: "Rechts- und Machtzweck", "Wohlfahrzweck" etc.

Funktionalism och teleologi är inga entydiga begrepp. De har givits skiftande innebörder och det har stått strid om deras relevans överhuvudtaget för vetenskapliga förklaringar. Vad betyder här "funktion"? Är funktion och ändamål samma sak? Går det att dra en parallell mellan Wagners och Altvaters förklaringar ur denna vetenskapsteoretiska aspekt? Utan ytterligare preciseringar är dessa frågor omöjliga att besvara. Dessvärre finns härvidlag inte mycket hjälp att hämta hos Wagner och Altvater. Ett sakernas tillstånd som ofta är skäl nog för att avfärda en frågeställning!

Emellertid finns det som jag ser det vissa skäl att föra analysen vidare. Wagner och Altvater är inte unika, tvärtom förklaringar i vilka termer som "funktion", "syfte", "ändamål" ingår är tämligen vanliga. De dyker framför allt upp i förklaringar som har en generellare och mer systemorienterad ansats. De förekommer inte minst inom marxistiskt präglad forskning. Altvaters analys av staten och dess funktioner för systemets bevarande och utveckling är en central marxistisk tes. Den materialistiska historieuppfattningen med dess växelspel mellan produktivkrafter, produktionsförhållande och överbyggnad är så vitt jag kan finna ingenting annat än en "funktionalistisk" förklaring dels till olika samhällssystems relativa stabilitet, dels till ett systems övergång till ett annat.

Om en funktionalistisk förklaring kan ges en vetenskaplig tillfredsställande formulering förefaller den ha vissa fördelar som en strikt kausal förklaring inte har — åtminstone på nuvarande kunskapsnivå. Den är "holistisk" — dvs den *utgår* från någon slags modell av ett system i dess helhet — i dess generella form. Den inriktar perspektivet på skilda delars bidrag till upprätthållandet av vissa karakteristiska tillstånd eller egenskaper i systemet.

Där en strikt kausal förklaring betonar en "linjär" kedja av händelser, där betonar en funktionalistisk förklaring en systemstruktur och dess interrelaterade faktorer. (Om detta perspektiv är i och för sig inte denna typ av förklaring ensam.)

Detta är bara några ytliga överväganden, de har ändå i hög grad bidragit till min egen strävan att föra analysen av en funktionalistisk teori om staten vidare.

I nästa avsnitt för jag den analysen vidare "på egen hand". Den kräver ställningstaganden till en rad problem; ställningstaganden som inte finns vare sig explicit eller implicit hos Altvater — (ett faktum som gör hans förklaring mångtydig).

# III. En funktionalistisk teori om staten

Avsikten med denna avhandlingsdel är att försöka formulera en teori om staten. En sådan krävs nämligen eftersom de offentliga utgiftsfunktionerna är knutna till staten.[1] Med avseende på den allmänna systemkaraktären och dess grundläggande faktorer befinner sig denna teori allmänt sett i en marxistisk tradition. Den som är bekant med den materialistiska historieuppfattningen och olika marxistiska statsteorier känner väl igen sig. När det gäller specificeringen av vissa grundläggande systemegenskaper och faktorsamband, liksom när det gäller att specificera förklaringars vetenskapsteoretiska karaktär försöker jag tillämpa en mer strikt utarbetad funktionalistisk modell. Jag går härvidlag längre än vad som är vanligt i samhällsvetenskapliga sammanhang.

De två utgångspunkterna är var för sig inte originella. Marxistiska ansatser har det som bekant funnits gott om. Den funktionalistiska modellen tar i vissa centrala avseenden sin utgångspunkt i en analytisk riktning företrädd av bl a Ernest Nagel.[2] Kombinationen av de två utgångspunkterna är inte enbart ovanlig, utan också enligt min mening fruktbar för båda.

Stämmer hypotesen att en god del marxistiska systemförklaringar är funktionalistiska så är det anmärkningsvärt hur litet som gjorts för att lösa, eller ens precisera de teoretiska och empiriska problem som dessa aktualiserar. Några av de problemen skall snart beröras.

Först emellertid några ord om funktionalismens allmänna karaktär.

Vanligast är förmodligen funktionalistiska förklaringar inom biologin. Inom medicinen är man t ex ofta benägen att förklara ett visst organs beteende med hänvisning till organets betydelse för kroppens jämvikt. Sköldkörtelns beteende förklaras med att dess funktion (syfte, ändamål) är att inför yttre och inre störningar bibehålla kroppstemperaturen inom ett visst, mycket snävt intervall; vilket i sin tur är en nödvändig förutsättning för systemet/människokroppens fortlevnad. Organet i fråga förklaras således utifrån den funktion det har för systemets existens.

Inom socialantropologin förekommer också funktionalistiska förklaringar relativt ofta. En viss samhällelig institution, rit eller dylikt anses t ex förklarad genom en hänvisning till dess vitala roll – funktion – för samhällets fortlevnad.[3]

En samhällsvetenskaplig tillämpning av funktionalismen kräver emellertid ställningstaganden till en del problem kring begreppen "funktion" och "system" och relationen mellan dessa som här ter sig något annorlunda än inom biologin. De kommande avsnitten kommer att ägnas åt dessa problem.

Först tänker jag ge en preliminär formulering av en mycket allmän funktiona-

listisk förklaring; därefter formulera några av de vanligaste invändningarna mot funktionalistiska förklaringar. I ett tredje avsnitt formuleras ett antal kriterier dels av vetenskaps-teoretisk, dels av mer speciell karaktär. I ett fjärde avsnitt slutligen försöker jag precisera statsteorin med hänsyn tagen till dessa kriterier.

## 1. En preliminär formulering av statsteorin

En första, allmänna version av en funktionalistisk statsteori skulle kunna vara följande:

"Statens funktion i ett kapitalistiskt system är att bibehålla mervärdeproduktionen."(1)

med det viktiga komplementet:

"Mervärdeproduktionens funktion i ett kapitalistiskt system är att möjliggöra detta systems reproduktion och tillväxt." (2)

En första precisering gäller utsagornas "positiva" karaktär. De uttalar sig om hur det *faktiskt* förhåller sig och de är därmed artskilda från *normativa* utsagor, som uttalar sig om hur något borde vara och som kanske skulle kunna uttryckas på något liknande sätt.

Utan att ännu så länge gå närmare in på definitionsproblemen, kan man ändå tills vidare definiera ett kapitalistiskt system som ett samhällssystem med privat äganderätt till produktionsmedlen och varuprodukten, varvid även arbetskraften har varukaraktär. Vidare kan man göra gällande att förutsättningen för att ett kapitalistiskt system skall äga bestånd är att det reproduceras och tillväxer. Därav följer (dock inte i detta fall definitoriskt) att mervärdeproduktion* är en nödvändig förutsättning för detta system.

Om man lösgör den funktionalistiska förklaringsmodellen från sitt specifika innehåll, kan den ges följande struktur:

"A's funktion i ett system S med organisationen C är att möjliggöra för S i omgivningen E att fullgöra processen P." (1')

och

"P's funktion i systemet S är att möjliggöra för S att bibehålla den grundläggande egenskapen G." (2')

Med dessa preliminära formuleringar som bakgrund skall jag närmast beröra några av de vanligaste invändningarna mot denna typ av förklaringar.

* *Mervärde* = def. det värde som emanerar ur arbetsprocessen och som i kraft av äganderätten till produktionsmedlen tillägnas privat.

## 2. Kritiken mot funktionalistiska förklaringar

(i) Ett av de första problem man stöter på är den oklara innebörden av begreppet funktion. Både i vardagsspråket och i vetenskapliga sammanhang ges det olika innebörd. En vanlig innebörd hos begreppet funktion är *angivandet av ett samband* mellan två eller flera variabler där någon eller några antas vara oberoende och någon eller några beroende. Detta är innebörden i matematiska sammanhang. Också i andra vetenskaper används det för att ange ett samband utan närmare precisering. En användning av begreppet i denna mening är vanlig i alla teorier och förklaringar men innebär inte att dessa för den skull är funktionalistiska.

En annan innebörd används när man t ex talar om en bils funktion och då helt enkelt beskriver *bilens sätt att fungera:* motorns uppbyggnad, transmissionens olika delar med växellåda, kardan, differential etc. Inte heller i denna beskrivning finns någon funktionalistisk förklaring.

Återigen kan jag tala om att bilens funktion är att förflytta mig till och från arbetet. Därmed ger jag ingen funktionalistisk förklaring av bilen, utan jag beskriver bara *vilket bruk jag gör* av den.

Om jag vidare — med rätt eller orätt — hävdar att Karl XII:s enda funktion som Sveriges konung var att genom sina många krig ödelägga landet ekonomiskt, så ger jag ingen funktionalistisk förklaring av monarkens år vid makten utan anger *konsekvenserna* eller effekterna av de krig han förde.

Listan på olika betydelser skulle förmodligen kunna göras längre. Dock täcks användningen av "funktion" i en funktionalistisk modell inte av dessa olika innebörder. Här rör det sig i stället om *en företeelses bidrag till att bibehålla någon grundläggande egenskap i ett givet system* i vilket denna företeelse ingår. Med denna betydelse används begreppet ofta i funktionalistiska förklaringar inom biologin. Detta är fallet när man t ex hävdar att klorofyll har funktionen att åstadkomma fotosyntes i en växt; dvs med hjälp av koldioxid, vatten och solljus framställa stärkelse.

Föregivet funktionalistiska förklaringar glider ofta mellan olika betydelser av begreppet utan att det alltid är så lätt att upptäcka detta. Men i den mån funktionalism skall ges en specifik roll som förklaring, och inte innebära en ren beskrivning eller bara ange ett samband mellan variabler, så torde det vara i den sista betydelsen begreppet används.

(ii) En annan invändning tar fasta på just denna innebörd och gör gällande att funktionalismen förklarar det statiska och oföränderliga i ett system, att den är oförmögen att analysera förändringar och att denna typ av förklaringar rent av har en konservativ "bias".

(iii) Funktionalistiska eller telelogiska förklaringar använder ofta uttryck som "syfte", "ändamål" eller liknande. Det har då gjorts gällande att sådana förklaringar endast är tillämpbara på medvetna, mänskliga handlingar, så kallade manifesta funktioner; endast i dessa fall kan ändamål vara bestämmande för ett händelseförlopp. Skulle man ge förklaringarna en vidare syftning — latenta funk-

tioner – så skulle man därmed ge en förklarande innebörd åt ett ytterst sett oanalyserbart, metafysiskt begrepp "ändamål". Förklaringar i termer av latenta funktioner skulle då vara ett exempel på förvetenskapliga, religiöst färgade förklaringar.

En invändning som bär vissa likheter med den just nämnda går ut på att förklaringar som bygger på latenta funktioner snarast är "konspiratoriska" till sin karaktär, vilket innebär att man underförstår att några "hemliga" personer eller organisationer trots allt medvetet manipulerar händelseförloppet. Marxistiska statsteorier har ibland utsatts för denna typ av kritik; det som synes vara en analys av statens latenta funktioner skulle i själva verket förutsätta att staten skulle vara "borgarklassens exekutivkommitté". Altvaters från Kommunistiska Manifestet hämtade uttryck om staten som "the committee which handles the general interests of the ruling class", kanske bidrar till detta slag av invändningar.

(iv) I den mån funktionalistiska förklaringar inte gör bruk av några oanalyserbara, metafysiska "ändamål" som orsaksfaktorer, så är, har det vidare hävdats, dessa förklaringar lätt översättbara till en icke-funktionalistisk form, vilket därtill har fördelen att vara mindre mångtydig. Dvs en funktionalistisk förklaring – i den mån den alls är vetenskaplig – säger ingenting utöver vad en icke-funktionalistisk innehåller.

(v) Slutligen skall jag nämna ytterligare en allmän typ av invändning, vilken i och för sig accepterar funktionalismen men som inte anser den tillämpbar inom samhällsvetenskaperna. Den är fullt rimlig inom t ex biologin där man sysslar med väldefinierade *organiska* system, vilka genom det naturliga urvalet utvecklat systemstrukturer vars delar står i en "organisk" – ett funktionellt – samband med varandra. Men sådana är inte de system man studerar inom samhällsvetenskaperna.

För att på ett meningsfullt sätt kunna behandla dessa invändningar behöver den funktionalistiska modellen preciseras på en rad punkter. Dessa preciseringar, som nu närmast blir föremål för behandling, blir samtidigt kriterier för en striktare funktionalistisk teori om staten.

## 3. Några funktionalistiska kriterier

### (i) Funktionalistiska kontra icke-funktionalistiska förklaringar

Frågan gäller här om en funktionalistisk förklaring antar något utöver vad en icke-funktionalistisk gör. Låt oss återvända till den tidigare formulerade modellen:[4]

"A's funktion i ett system S med organisationen C är att möjliggöra för S i omgivningen E att åstadkomma processen P." (1')

Med avseende på vad detta funktionalistiska påstående faktiskt antar skulle man kunna översätta det till ett icke-funktionalistiskt på t ex följande sätt:

"För alla system S med organisationen C och i omgivningen E gäller att de åstadkommer processen P. Om S med organisationen C och i omgivningen E inte besitter A, så åstadkommer S inte P. Alltså måste S med organisationen C besitta A." (3')

Det förefaller som om en väsentlig del av det antagna innehållet i (1') också uttrycks i det icke-funktionalistiska påståendet (3'). Åtminstone tycks det förhålla sig så att om (3') inte är fallet, så är inte heller (1') fallet; dvs *(1') implicerar (3').*

Ibland har det gjorts gällande att denna implikation inte gäller. Man har sagt att (3') inte följer av (1') därför att även om systemet S inte besitter A, men i stället B, så är det möjligt att åstadkomma P. Man menar således att den funktionalistiska utsagan inte implicerar att A är en nödvändig förutsättning för P, därför att om A inte råkar föreligga kan man tänka sig att B träder i funktion och åstadkommer P. Det föreligger vad man brukar kalla för "ekvifinalitet".

Detta är en problematisk punkt i analysen av funktionalismen. Om man å ena sidan utan restriktioner öppnar möjligheten till ekvifinalitet, då är det tveksamt om ett funktionellt påstående har något förklarande värde. Är det på det viset att om A råkar föreligga så bidrar A till att åstadkomma processen P, om inte så finns det likafullt ett ospecificerat antal andra faktorer som åstadkommer samma sak; då är A varken en nödvändig eller tillräcklig betingelse för P, och man har på sin höjd beskrivit ett möjligt samband.

Om man å andra sidan definitionsmässigt utesluter ekvifinalitet hamnar man också i svårigheter. Ett redan anfört exempel från studiet av människokroppen kan belysa detta. När det gäller kroppens förmåga att bibehålla sin temperatur inom ett visst, mycket litet intervall (vilket är en nödvändig förutsättning för dess ämnesomsättning; och följaktligen en livsbetingelse), så spelar sköldkörteln en central roll: "En av sköldkörtelns funktioner är att bibehålla kroppstemperaturen, vilket i sin tur är nödvändigt för organismens fortbestånd". Detta är en funktionalistisk förklaring inom ett av de områden där dessa är mycket vanligt förekommande. Man kan då invända att också andra organ i kroppen har samma funktion – t ex binjuren. Det visar sig till och med att kroppen klarar av att bibehålla kroppstemperaturen *utan* sköldkörteln; en del männsikor har fått den bortopererad. Här föreligger ett fall av ekvifinalitet. Samtidigt förefaller det otillfredsställande att per definition förbjuda en förklaring av sköldkörteln i termer av denna funktion.

En rimlig lösning på detta problem vore att tillåta ekvifinalitet, men inom vissa teoretiskt specificerade gränser.

Detta är emellertid inte det enda problem som en jämförelse mellan funktionalistiska och icke-funktionalistiska påståenden aktualiserar. Även om man tänker sig frågan om ekvifinalitet löst och antar att ett funktionalistiskt påstående implicerar ett motsvarande icke-funktionalistiskt, är då också motsatsen fallet, dvs implicerar ett icke-funktionalistiskt påstående ett funktionalistiskt? Detta villkor måste nämligen också vara uppfyllt om man skall kunna dra slutsatsen att de två slagen av påståenden är ekvivalenta.

Om detta vore fallet skulle man till exempel kunna översätta fysikaliska lagar

till funktionalistiska påståenden; en typ av övning som lätt ger absurda resultat. Boyles' lag som säger att volymen hos en gas varierar omvänt mot trycket vid konstant temperatur får en egenartad innebörd om den ges en funktionalistisk form: "Det varierande tryckets funktion hos en gas är att vid konstant temperatur åstadkomma en omvänd variation i gasens volym." Det är ganska uppenbart att den senare formuleringen inte är ekvivalent med den förra; här postulerar man något ytterligare som inte finns i det icke-funktionalistiska påståendet.

Denna skillnad blir tydlig i ett fall som detta, när det handlar om naturvetenskapliga lagar, men är ofta mindre tydlig när det gäller samhällsvetenskapliga påståenden. Detta beror på att man i det senare fallet ofta glider mellan olika betydelser av ordet "funktion". Det redan anförda exemplet med Karl XII kan illustrera detta. Det icke-funktionalistiska påståendet: "Den enda följden av Karl XII:s år vid makten var ekonomisk ödeläggelse av landet; en konsekvens av hans många krig", låter sig, som vi sett, rent språkligt översättas till något som ser ut som en funktionalistisk förklaring (därför att det innehåller ordet "funktion"), men som inte är det. Ordet "funktion" är i detta sammanhang synonymt med "effekt" eller "konsekvens".

Slutsatsen blir att ett funktionalistiskt påstående implicerar ett icke-funktionalistiskt, men de två slagen av påståenden är inte ekvivalenta. Det förra innehåller ett perspektiv eller referens, som det senare i allmänhet saknar.

### (ii) Funktion definierad i förhållande till ett system

I den mån man således gör gällande att funktionalism innebär en speciell typ av förklaring och inte bara en omständlig formulering av något som enklare och klarare låter sig formuleras som ett samband, en effekt, ett sätt att fungera, ett användningsområde eller dylikt, då gäller det ett funktionsbegrepp som definieras i relation till ett visst system och dess egenskaper. "Funktion" i en funktionalistisk förklaring syftar på någon form av bidrag till att bibehålla karaktäristiska förhållanden eller betingelser i ett givet system.

En utsaga som enbart hävdar att A's funktion är att bevara systemet är ingen förklaring. Förutom att man visar att A, eller åtminstone A's funktion, är oundgänglig för systemet, måste man också specificera systemet S och dess grundläggande egenskap G till vilka denna funktion relateras. I fallet med sköldkörteln är detta kanhända mindre problematiskt. Systemet är här människokroppen, som är relativt lätt att avgränsa och definiera; dess grundläggande egenskaper, organiskt liv, ämnesomsättning etc. likaså. Sköldkörtelns funktion, nämligen att bibehålla kroppstemperaturen, är direkt relaterad till dess egenskaper.

Detta krav på att man visar kopplingar mellan väl specificerade funktioner, processer och systemegenskaper blir inte mindre viktiga bara för att det gäller samhällssystem; snarare tvärtom, här är allt detta oftast långt mindre självklart än när det gäller biologiska system.

### (iii) Självreglerande system

Jag har redan gjort gällande att en funktionalistisk förklaring innehåller någonting utöver vad en direkt icke-funktionalistisk översättning täcker in. Vad är då detta "någonting utöver"; kan det på något vis uttryckas icke-funktionellt? Om så inte är fallet hamnar man i en situation där den ytterst förklarande faktorn är ett oanalyserbart begrepp "ändamål", "syfte" eller liknande; och då är det knappast längre fråga om en vetenskaplig förklaring. Det är således nödvändigt att försöka ange detta speciella innehåll utan referens till begrepp som funktion, syfte eller ändamål.

Jag har redan poängterat referensen till system och systemegenskaper. Antag således ett system S och att detta system besitter en viss karaktäristisk egenskap (tillstånd, process e dyl) G. Antag vidare att detta system innehåller ett antal faktorer (variabler) med vars hjälp man kan beskriva ett tillstånd i systemet och vilka är kausalt relevanta för den systemtypiska egenskapen G. Antag att dessa "tillståndsvariabler" är tre till antalet och att matrisen $(A_xB_yC_z)$ uttrycker ett tillstånd i systemet som har relevans för förekomsten av G.

Antag att systemets variabler vid en viss tidpunkt antar vissa värden $(A_oB_oC_o)$, så att egenskapen G föreligger; m a o S befinner sig i ett G-tillstånd. Om nu en tillräckligt stor förändring inträffar i en och endast en av variablerna – $A_o \rightarrow A_1$ – så att systemet befinner sig i tillståndet $(A_1B_oC_o)$, så gäller icke G. Samma villkor gäller för övriga variabler, dvs variablerna är kausalt relevanta för G.

För att en funktionalistisk ansats skall vara adekvat måste emellertid systemet S uppfylla ytterligare några kriterier. Den för systemet karaktäristiska egenskapen G klarar inom vissa gränser en förändring i någon av tillståndsvariablerna. Systemet antas nämligen ha den karaktären att en *primär förändring* av en variabel åtföljs av en *"adaptiv" förändring* i någon eller några av de andra tillståndsvariablerna. Den primära förändringen $A_o \rightarrow A_1$ leder via adaptiva förändringar till ett nytt tillstånd, t ex $(A_1B_1C_1)$, så att egenskapen G fortfarande gäller.

Systemet uppvisar alltså tack vare sin möjlighet till adaptiva förändringar en stabilitet med avseende på G. Det klarar kanske en än mer drastisk förändring, t ex $A_1 \rightarrow A_2$, så att $(A_2B_2C_1)$ också är ett G-tillstånd. Men stabiliteten är relativ, inte absolut. En primär variation i en variabel blir, om den når utöver en viss gräns, för stor för att adaptiva variationer skall kunna bevara tillståndet G: om t ex $A_3$ föreligger så gäller icke G oavsett värdena på $B_y$ och $C_z$. I detta läge bryter systemet samman och/eller övergår i ett annat system med en annan karaktäristisk egenskap H.

För att tydliggöra denna viktiga punkt ytterligare: Systemet S' natur begränsar de möjliga förändringarna i tillståndsvariablerna. De möjliga förändringarna faller inom respektive klass $K_A$, $K_B$ och $K_C$. De förändringar som är förenliga med bibehållande av egenskapen G är emellertid än mer begränsade, dessa faller inom respektive klass $K_A'$, $K_B'$ och $K_C'$ (som är subklasser till resp $K_AK_BK_C$). Elementen i dessa klasser är entydigt tillordnade varandra på ett sådant sätt att om S be-

finner sig i ett tillstånd beskrivet av dessa variabelvärden, då besitter S egenskapen G.

Ett system som uppfyller alla dessa kriterier benämns här ett *"självreglerande"* system.

Den modell som använts här är förenklad i en rad avseenden. Den är t ex strikt "deterministisk", vilket inte är en nödvändig förutsättning; variablerna kan lika väl vara statistiska och systemrelationerna uppvisa en stochastisk karaktär. Variablerna kan vara många till antalet; de kan vara enkla eller komplexa, kontinuerliga eller diskontinuerliga. Man kan också införa variabler för exogena faktorer som påverkar systemet.

Det specifika i en funktionalistisk förklaring (som icke täcktes av en direkt översättning i icke-funktionalistiska termer) har här uttryckts som kriterierna för ett självreglerande system. Såtillvida är det således möjligt att karaktärisera en funktionalistisk förklaring i ett icke-funktionalistiskt språk, utan att ytterst ta stöd av något oanalyserbart "syfte" eller "ändamål", eller att som orsak till en händelse ange något som inträffar i tiden efter händelsen ifråga.

## (iv) Systembevarande och systemförändring

Analysen av självreglerande system visar att funktionalistiska förklaringar inte alls är begränsade till status quo, system i jämvikt, "samhällsstatik" e dyl. Modellen kan lätt vidareutvecklas till att omfatta flera karaktäristiska egenskaper $G_1$ – $G_n$ i systemet $S_1$ samtidigt, eller flera egenskaper vid olika tidpunkter och som är oförenliga. Med hjälp av olika restriktioner på tillståndsvariablerna kan modellen utvidgas till att omfatta olika tillstånd av ojämvikt, övergångar från en egenskap till en annan, från ett system till ett annat etc.

Den kritik mot funktionalismen som går ut på att den i sig har en konservativ bias har inget fog för sig; åtminstone inte så som självreglerande system här definierats.

Det specifika i *funktionalismen* är i stället att dessa objekt just är *förändringar i självreglerande system*. Skillnaden i förhållande till icke-funktionalistiska förklaringar är ingen skillnad i objektivitet eller vetenskaplighet, utan en skillnad i perspektiv. Samhällsvetenskaplig funktionalism kan också bemöta anklagelsen för falska analogier till "organiska", biologiska system genom att visa att det samhällssystem som är föremål för analys också uppvisar adaptiva och regulativa beteenden och strukturer. I den mån ett socialt system är självreglerande kan också det i princip analyseras i termer av delfaktorer, som är orsaksmässigt relevanta för någon företeelse i systemet och som står i bestämda relationer till varandra (och till exogena faktorer); relationer som är möjliga att formulera som allmänna lagar.

## (v) Latenta och manifesta funktioner

Jag har tidigare kortfattat berört dessa olika typer av funktioner. När det gäller biologiska system kan det helt uppenbart bara vara tal om latenta funktioner; något medvetet, ändamålsstyrt beteende kan inte vara verksamt i dessa. I olika sociala system där människor är verksamma är emellertid detta ofta fallet.

Det har gjorts gällande att förklaringar i termer av latenta funktioner bara är tillämpbara inom biologin och att således samhällsvetenskaperna är hänvisade till manifesta funktioner — s k intentionella analyser.

Modellen för självreglerande system är emellertid förenlig med båda slagen av funktionella samband. Huruvida det är fråga om latenta eller manifesta funktioner (eller båda) i den samhällsvetenskapliga tillämpningen av modeller går inte att avgöra på en vetenskapsteoretisk nivå; det är beroende på vilket konkret system som analyseras, i vilka faktorer det analyseras och vilken typ av samband man väljer att analysera. Det finns inga generella skäl att anta omöjligheten av analyser i termer av latenta funktioner också när det gäller samhällssystem.

Förhållandet mellan latenta och manifesta funktioner i samhällsvetenskapliga förklaringar är en stor och komplicerad fråga. Det som här följer är en diskussion av några få punkter.

I ett avseende är skillnaden mellan det latenta och det manifesta perspektivet en fråga om skillnad i graden av generalitet i förklaringen. När det gäller relativt konkreta företeelser — individers eller gruppers handlingar t ex — kan förklaringar i termer av intentioner, syften, vara viktiga och nödvändiga. När det handlar om raka motsatsen — mycket generella företeelser, t ex samhällssystems utveckling, historiska epokers eller civilisationers uppgång och fall — hamnar individers eller gruppers medvetna syfte långt i bakgrunden.[4a] Då blir förklaringar i termer av latenta funktioner det enda rimliga funktionalistiska perspektivet.

Ur en enskild kapitalägares synpunkt *kan* naturligtvis mervärdeproduktion vara det medvetna ändamålet med hans verksamhet. Men är det nödvändigtvis så? Knappast. Hans ändamål kan vara att fullfölja en familjetradition, att bibehålla en social position etc; en förutsättning för detta är att han följer företagandets spelregler och dessa förutsätter att han *faktiskt* producerar mervärde. "Ändamålet" står allmänt sett i ett obestämt förhållande till en handling eller en företeelse. Han kan lyckas uppnå sitt ändamål eller inte; dvs han kan uppnå något utan att det varit hans ändamål. Detta kan vara positivt eller negativt i förhållande till hans normer. Hans medvetna ändamål kan vara en del av förklaringen till hans handlande, vare sig han "lyckas" eller ej. Men ändamålet står i ett komplicerat förhållande itll handlingar. Detta är snarast en psykologisk fråga.

Annorlunda ter det sig om man betraktar organisationers handlande. Här måste man för det första skilja på organisationens syfte och organisationsmedlemmarnas syften. Dessa överensstämmer inte nödvändigtvis. En organisation kräver i allmänet att medlemmarna *bekänner* sig till dess syfte, men medlemmarna kan i och för sig ha andra syften som de anser befrämjas av medlemskapet. Inte heller

är det alldeles säkert att en organisations faktiska syfte överensstämmer med dess uttalade; av tradition, av taktiska skäl etc kan en sådan diskrepans uppstå. Även om också en organisations uttalade syfte rimligen måste betraktas som manifest (i någon mening) är det viktigt att en förklaring i termer av manifesta funktioner skiljer på dessa olika slag av syften och framför allt analyserar det komplicerade förhållandet mellan syfte och handling.

När man i perspektivet av en samhällsekonomis långsiktiga, strukturella utveckling talar om mervärdeproduktion ger förklaringar i termer av medvetna syften (manifesta funktioner) inte mycket; åtminstone försvinner individers och organisationers syften i bakgrunden. I detta perspektiv ställs medvetna intentioner mot en *historiskt nedärvd struktur*. Den senare visar sig "livskraftig", dvs den visar sig förmögen att reproducera sig själv och förmögen att åstadkomma ekonomisk tillväxt – i den mån den åstadkommit en begränsning av handlingsalternativen så att dessa på det hela taget sker på ett med systemet konformt sätt. Samhällssystemet etableras som system i denna mening i den mån det lyckas i avsevärd grad begränsa "slumpens", de enskilda viljornas etc verkningar.

Uppkomsten av ett samhällssystem kan naturligtvis analyseras utifrån etablerandet av ekonomisk makt hos vissa klasser etc, men ur ett funktionalistiskt perspektiv sett handlar det om etablerandet av latenta funktioner. Strukturens "makt" över människor och människors handlingsalternativ behöver naturligtvis inte vara total – jag vill inte hävda någon sådan extrem "determinism". Historien visar också exempel på att det totala organiserade (i viss mån även oorganiserade) motstrukturella beteendet når utöver den gräns systemet förmår absorbera. Den franska revolutionen är ett dramatiskt exempel. Men därav följer inte att ett samhällssystems latenta funktioner måste *överensstämma* med manifesta funktioner, de måste inte ens vara förenliga med dem. Det enda som krävs för systemets fortbestånd är att det systemkonforma beteendet dominerar över det motstrukturella beteendet (dvs de latenta funktionerna fullgöres).

I vilket förhållande står då de latenta funktionerna till individers, gruppers, organisationers och klassers medvetna syften? Här är det svårt att komma vidare utan att hamn i filosofiska problem, men kanske man vågar hävda att ett samhällssystem som "etablerats" (dvs visat sig med avseende på sina grundläggande egenskaper stabilt över relativt lång tid) har faktiskt visat sig förmöget att etablera ett antal handlingsparametrar (latenta funktioner), så att individer, grupper och klasser på det hela taget försöker förverkliga sina syften inom ramen för dessa handlingsparametrar. På detta sätt är "strukturen" överordnad.

Alldeles oavsett den medvetna intentionen bakom enskilda beslut om offentliga utgifter (om den nu är en och inte en hel klass av med- och motstridiga intentioner) så är summa summarum av alla miljoner utgiftsbeslut någonting utöver summan av alla medvetna intentioner. Det är knappast meningsfullt att försöka aggregera ett medvetet "totalsyfte". Varför tog den offentliga utgiftsexpansionen den riktning den tog och inte någon annan "tänkbar" riktning, som också varit förenlig med en mängd medvetna syften? Jo, därför att systemet och dess många lagbun-

denheter begränsar handlingsmöjligheterna på ett sådant sätt att de dominerande handlingsmönstren är konforma med systemets grundläggande egenskaper. Dvs systemet utvecklar latenta funktioner, vilka samverkar på ett sådant sätt att mervärdeproduktion, och därmed också systemets reproduktion och tillväxt möjliggörs.

Det är klart att medvetna intentioner finns med som delkomponenter någonstans i dessa samband, processer etc, men vad jag hävdar är att systemets grundläggande funktioner *inte* är (eller bärs inte i första hand upp av) medvetna intentioner; systemets grundläggande struktur bestäms inte av medvetna intentioner.

## 4. En precisering av statsteorin

Är då ett samhällsekonomiskt system, enkannerligen det kapitalistiska, ett självreglerande system, såsom detta har definierats? Det förutsätter för det första en avgränsning och definiering av detta system och dess karaktäristiska tillstånd eller egenskap. Det förutsätter för det andra en identifiering av ett antal tillståndsvariabler vars verkan (inom vissa gränser) bibehåller systemet i detta karaktäristiska tillstånd.

Jag har redan givit en preliminär definition av det samhällsekonomiska system som är under diskussion: Det kapitalistiska systemet karaktäriseras av *privat äganderätt till produktionsmedlen* och varuproduktion och dess grundläggande process är *mervärdeproduktion.* Mervärdeproduktionen är det kapitalistiska systemets sätt att reproducera sin grundläggande struktur och att i materiell mening tillväxa.

Mervärdeproduktionen, som är systemets grundläggande ekonomiska lag, implicerar en rad förhållanden. Den *förutsätter olika klasser* varav en *i kraft av sin äganderätt till produktionsmedel köper en annan klass' arbetskraft,* liksom den tar hand om det överskott, mervärdet, som är produktionsprocessens resultat. Arbetaren är i juridisk mening fri i förhållande till arbetsgivaren men är för sig och sin familjs utkomst (för sin reproduktion) beroende av att sälja sin arbetskraft.* I denna ekonomiska process — mervärdeproduktionen — återskapas ständigt systemets grundläggande struktur; ägandeförhållandena, klassförhållandena etc; systemet reproduceras. Men processens ekonomiska resultat, mervärdet, möjliggör också en utvidgad reproduktion. Mervärdet kapitaliseras och leder i samhällelig skala till en materiell tillväxt av systemet.

Hotas denna ekonomiska process så hotas också det kapitalistiska systemets möjlighet inte bara att tillväxa utan också att reproducera sin grundläggande struktur.

* Systemet karaktäriseras av ett *ekonomiskt tvång,* vilket innebär att arbetskraften är helt beroende av lönearbetet för sin reproduktion.

Alla samhällens tre grundläggande tillståndsvariabler betecknas i de materialistiska historieuppfattningen av produktivkrafter, produktionsförhållanden och överbyggnad. De är generella klasser av variabler. Genom att ange "värden" för dessa tillståndsvariabler kan man beskriva tillståndet i ett visst samhällssystem.

Vad är innebörden av dessa tillståndsvariabler och är de verkligen tillståndsvariabler i den mening som antas i definitionen av ett självreglerande system?

*Produktivkrafter* ($A_x$) innefattar tekniska produktionsmetoder, produktionsmedel, arbetsinstrument och verktyg liksom också mänsklig erfarenhet och förmåga att bruka produktionsmedel. Produktivkrafter är ett komplex av alla de faktorer som bestämmer den samhälleliga arbetsproduktiviteten — samhällets produktiva potential.

*Produktionsförhållandena* ($B_y$) är de ekonomiska relationer mellan människor som uppstår i produktionsprocessen som ett resultat av arbetets sociala karaktär och av att produktionsprocessen förutsätter samarbete och arbetsdelning. Den grundläggande faktorn i dessa ekonomiska relationer är *äganderätten till produktionsmedlen.*

*Överbyggnad* ($C_z$) inbegriper en rad institutionaliserade sociala, politiska, fackliga och rättsliga förhållanden. I en del framställningar inräknas också subjektiva faktorer: Samhälleligt medvetande, socialpsykologiska, religiösa attityder etc hit. Jag bortser dock här från dessa såvida de inte är institutionellt manifesterade på något vis — i form av lagar, politiska organisationer etc.

*Produktionssättet* (S) är ett system omfattande de två variablerna produktivkrafter och produktionsförhållanden: S: ($A_xB_y$).

*Samhällsformation* (T) (eller samhällssystem) är ett system som innefattar produktionssätt och överbyggnad. T: ($SC_z$). Dessa system, varav det förra är ett subsystem till det senare, genomlöper under historiens lopp ett antal karaktäristiska tillstånd säg: ($G_1$, $G_2 - G_n$), vilka vart och ett uppvisar en relativ stabilitet (med avseende på resp G) i ett visst historiskt intervall, trots variationer i tillståndsvariablerna. Dessa karaktäristiska tillstånd svarar mot begreppen slavsamhälle, feodalism, kapitalism och socialism.

Förhållandena mellan dessa variabler och deras förhållande till systemens egenskaper brukar specificeras i fyra generella lagar:

(1) "Lagen om den nödvändiga överensstämmelsen mellan produktionsförhållanden och produktivkrafternas karaktär." Innebörden av denna lag är att produktionssättet är en inom sig balanserad helhet i vilken produktionsförhållandena och framför allt dess bas — äganderätten till produktionsmedlen — *anpassas till de krav* som ställs av de sociala produktivkrafternas utvecklingsnivå men där också produktivkrafterna i viss mån påverkas av produktionsförhållanden; antingen i pådrivande eller tillbakahållande riktning.

*Inom systemet S* gäller således att $\triangle B = f_1 (\triangle A)$, och detta samband är sådant att S karaktäriseras av en viss egenskap $G_1$.

(2) "Lagen om den nödvändiga överensstämmelsen mellan överbyggnad och ekonomisk bas." Innebörden av denna är att överbyggnaden anpassas till den

ekonomiska basen dvs till produktionssättet. När de grundläggande produktionsförhållandena ändras, så ändras också överbyggnaden. Också här är emellertid påverkan i viss utsträckning reciprok.

Inom systemet T gäller alltså att $\triangle C = f_2 (\triangle S)$ och detta samband är sådant att T karaktäriseras av en viss egenskap $G_1$.

(3) Varje samhällsformation har sin karaktäristiska egenskap G; (eller klass av egenskaper). Denna egenskap är i sin tur bestämd av respektive samhällsformations *grundläggande ekonomiska lag*. För kapitalismen utgörs denna lag av *lagen om mervärdeproduktion.**

(4) Medan dessa tre lagar verkar i riktning mot att skapa stabila strukturer,** så svarar *"Lagen om produktivkrafternas progressiva utveckling"* för det viktigaste dynamiska elementet i denna historieteori. Denna lag postulerar nödvändigheten av en *ständig* förändring av produktivkrafterna, vilket leder till en högre och högre produktionspotential i samhället. Visserligen påverkas produktivkrafternas utveckling av produktionsförhållanden och överbyggnad, men huvudtendensen är att de förra utvecklas trots de senares i vissa skeden tillbakahållande karaktär.***

(5) Vid sidan av produktivkrafternas progressiva utveckling, som än så länge är den enda exogent bestämda faktorn i teorin, finns ett annat dynamiskt element nämligen *"människornas lagbundna tendens att maximera sina reproduktionsbetingelser". Reproduktionsbetingelser* används här om vissa grundläggande biologiska, sociala och kulturella behov, som till sin allmänna karaktär antas vara oberoende av samhällssystem, men för vilka förutsättningarna naturligtvis skiftar. Här ges ingen närmare bestämning; de avgränsas istället genom uppräkning: strävan att skaffa tak över huvudet, mat för dagen; förhindra nöd och fattigdom; åtnjuta hälsa och fred; liksom frihet till skapande verksamhet, (till att utveckla produktivkrafterna rent av).

*Behov* antas här vara ett vidare begrepp, som innefattar allt som människor i någon mening efterfrågar. Mycket av *detta* är naturligtvis beroende av specifika samhällssystem, liksom av sociala miljöer.

Detta är en markering av en faktor som jag tror alla samhälleliga systemteorier åtminstone underförstår. *Allting* bestäms inte av de ekonomiska lagarnas "stumma tvång". Däremot sätter det samhällsekonomiska systemet gränser för människans reproduktionsbetingelser. Systemet anvisar de handlingsparametrar som är tillgängliga för människans reproduktion. De relationer mellan människor och mellan klasser som bestäms av produktionsförhållandena och av överbyggnadens karaktär bestämmer också fördelningen av samhällelig makt och den klasskamp som under kapitalismen i sista hand är uttryck för *motsättningen mellan mervär-*

* *Lagen om mervärdeproduktionen* = def. produktionen av mervärde som den samhälleliga produktionens "direkta ändamål och bestämmande motiv".

** "tröghetslagar".

*** således: $\triangle A > 0$.

*deproduktion och människans reproduktionsbetingelser.* Förskjutningar i denna makt (som således har sitt upphov i produktionsförhållandena och i överbyggnaden) kan i sin tur genom denna dynamiska faktor – människornas tendens att maximera reproduktionsbetingelserna – ge upphov till förändringar i produktionsförhållanden och i överbyggnaden, vilka därigenom inte blir entydigt bestämda av produktivkrafterna. Eller uttryckt på ett annat sätt: människans tendens till maximering av reproduktionsbetingelserna påverkar via maktförhållandet mellan kapital och arbete, produktionsförhållanden och överbyggnad.

Denna teori innehåller således två dynamiska lagar som genererar förändring i ett samhällssystem – lagen om produktivkrafternas progressiva utveckling och människornas lagbundna tendens att maximera sina reproduktionsbetingelser; den senare förmedlad av förändrade klassförhållanden. Samhällsformationernas *utvecklings- och förändringsprocess* medför nu att dessa dynamiska faktorers utveckling så småningom nått utöver den gräns där produktionsförhållandenas och överbyggnadens anpassning kan ske inom den rådande samhällsformationen – eller med andra ord där systemet T inte längre upprätthåller den karaktäristiska egenskapen G utan ett nytt karaktäristiskt tillstånd formas, lydande en ny samhällsformations grundläggande ekonomiska lag.

På så vis induceras förändringar i samhällsformationen T. Dessa förändringar kan således bli så stora att de blir dysfunktionella för T; dvs värdena av $A_x$, $B_y$ och/eller $C_z$ faller utanför klasserna $K_A'$, $K_B'$ och/eller $K_C'$ och T förmår inte upprätthålla G.

Dessa två dynamiska lagar antas emellertid också vara de grundläggande faktorerna bakom statens och de offentliga utgifternas expansion. Systemets utveckling av statsfunktioner har inneburit en utvidgning av klasserna $K_A'$, $K_B'$ och $K_C'$, vilket är detsamma som att systemets adaptiva förmåga ökats. Dessa statsfunktioner har således utvecklats som svar på allt längre gående primära förändringar av produktivkrafterna och av de via förändrade klassförhållanden förmedlade och utvidgade reproduktionsbetingelserna.

Statens och den offentliga sektorns potentiella möjligheter innebär för det första att systemets *möjligheter till anpassning* vidgas; men de innebär för det andra en relativ *begränsning av mervärdeproduktionen.* Häri ligger en viktig motsättning förborgad. Den växande roll för den offentliga sektorn som den kapitalistiska samhällsformationen utvecklat vidgar klasserna $K_A'$, $K_B'$ och $K_C'$ i förhållande till ett system med uteslutande mervärdeproduktion. Därmed förmår systemet bevara mervärdeproduktionen även vid längre gående förändringar, men till priset av att den grundläggande lagens (G) domän begränsas. Denna blir inte längre allena rådande. Inom begränsade sektorer gäller i stället *lagen om produktion och fördelning efter behov.*

Den offentliga sektorn är en ur teoretisk synpunkt heterogen företeelse. *"Statsapparaten"* i begränsad mening definieras här som en del av överbyggnaden och innefattar rätts- och polisväsen, krigsmakt och allmän administration. Denna har alltid varit en del av den kapitalistiska samhällsformationen, även om dess karak-

tär och omfattning har växlat. Statsapparaten har renodlat kontrollerande funktioner och kommer fortsättningsvis bara att beröras i begränsad utsträckning.

Den andra och efterhand allt väsentligare delen av den offentliga sektorn är däremot en del av de förändrade produktionsförhållandena. Genom den offentliga sektorn införs här ett moment av ett annat produktionssätt: produktion och fördelning efter behov. Detta sker i form av *planerad produktion* och *inkomstfördelning efter behov*. Detta nya produktionssätt befinner sig i motsättning till mervärdeproduktionen och när det vidgas begränsas i samma mån mervärdeproduktionens förutsättningar: den *privata ackumulationen* och det mervärdeproducerande *lönearbetet*.

*Privat ackumulation:* Begreppet avser det ekonomiska resultatet av produktionen som i kraft av den privata äganderätten till produktionsmedlen återinvesteras i de privata företagen. Det är klart att denna del måste överstiga en viss kritisk volym för att systemet som helhet skall kunna karaktäriseras som i huvudsak mervärdeproducerande. Dvs den privata ackumulationen är den huvudsakliga källan till systemets reproduktion och tillväxt.

*Lönearbete:* En annan förutsättning för mervärdeproduktionen är att arbetskraften för sin reproduktion är tvungen att sälja sin arbetskraft – att den helt dominerande inkomsten för gemene man är arbetsinkomsten. I denna mening förutsätter systemet ett *ekonomiskt tvång*.

*Inkomstomfördelning* betyder en offentlig, icke marknadsbestämd resursfördelning. Den kan direkt avse ackumulationen eller reproduktionskonstnaderna. Konkreta exempel är pensioner, barnbidrag, bostadsbidrag, arbetslöshetsbidrag, sjukförsäkringar, socialhjälp, vilka är offentliga kostnader för arbetskraftens reproduktion utbetalade som direkta penningbidrag till löntagaren utan krav på direkta arbetsprestationer. Dessa transfereringar kommer därför i motsättning till den grundläggande principen om lönearbete, eftersom de om än i begränsad utsträckning innebär en tillämpning av en princip om *inkomst efter behov* och därmed begränsar det ekonomiska tvånget.

Hit hör också olika former av subsidier till företagen. Också dessa kommer i motsättning till marknadsekonomins princip om resursfördelning efter lönsamhet och innebär i stället en fördelning efter *behov*.

*Planerad produktion:* Här avses en offentlig produktion av varor eller tjänster som inte eller bara i begränsad utsträckning innebär en produktion för en marknad (offentligt ägda aktiebolag faller således utanför). Också denna faktor står i motsättning till mervärdeproduktionens förutsättningar. I den mån denna produktion når betydande omfattning, dvs utnyttjar en betydande del av systemets produktionsfaktorer, så begränsar den i motsvarande grad systemets mervärdeproducerande del. Ty en icke marknadsstyrd produktion är med nödvändighet en *produktion planerad efter behov*. Exempel är ekonomiska tjänster, utbildning, forskning, sjukvård, åldringsvård; i viss utsträckning hör också affärsverkens verksamhet hit.

Faktorerna privat ackumulation och lönearbete å ena sidan och inkomstomför-

delning och planerad produktion å den andra står således i *motsättning* till varandra. Med hjälp av dessa fyra faktorer kan man beskriva systemets tillstånd i ett givet skede på ett sätt som karaktäriserar dess mervärdeproducerande egenskap. Om de senare två faktorerna skulle inta en *klar* kvalitativ och kvantitativ dominans i systemet, då skulle detta inte längre karaktäriseras av mervärdeproduktion utan av planerad produktion efter behov. Detta innebär att produktionen planeras utifrån *behov* — verkliga eller påstådda — vilket betyder att produktionen inte är marknadsbestämd utan resursfördelningen sker via politiska och/eller administrativa beslut. Besluten kan vara infogade i en långsiktig, väl avvägd plan, i en kortsiktig ur-hand-i-mun-budget eller allting däremellan).

Emellertid är *motsättningarna* mellan dessa faktorpar bara ena sidan av saken. Den andra sidan är att framväxten av en planerad produktion och om inkomstomfördelningen står i ett nära samband med den industriella strukturens förändring. Dessa faktorer är nämligen *också* systemets funktioner för att *bibehålla* grundläggande egenskaper mitt i en snabb och omfattande förändring av systemets struktur. På detta vis är de således *också en förutsättning för den privata ackumulationen, lönearbetet och följaktligen för mervärdeproduktionen.*

Den offentliga sektorn; dvs statsapparaten, den planerade produktionen och den behovsstyrda inkomstfördelningen, betraktas således i denna teori som den kapitalistiska samhällsformationens medel att, trots långtgående förändringar bibehålla dess grundläggande egenskap — mervärdeproduktionen. Uttryckt på ett annat sätt:

"Den offentliga sektorns *funktion* i ett kapitalistiskt system är att bibehålla mervärdeproduktionen."

Det är ämnet för de följande två kapitlen att närmare precisera hur denna offentliga funktion trots att den står i motsättning till och är begränsande för mervärdeproduktionen ändå till en viss gräns är systembevarande.

Utvecklingen av staten och den offentliga sektorn antas i denna teoretiska modell stå i samband med två delvis självständiga och i förhållande till samhällsformationen exogent bestämda faktorer. Det femte kapitlet behandlar de förändringar som *produktivkrafterna* ger upphov till i det kapitalistiska produktionssättet (S) och denna förändrings samband med den offentliga sektorn. I det sjätte kapitlet gäller det de förändringar som *reproduktionsbetingelserna* via klassförhållandena och klasskampen åstadkommer i samhällsformationen (T); liksom vad den offentliga sektorn betytt i denna process. I det sjunde kapitlet försöker jag syntetisera denna *den offentliga sektorns dubbla funktioner.*

## 5. Det kapitalistiska produktionssättet och de allmänna produktionsbetingelserna

Enligt lagen om den nödvändiga överensstämmelsen mellan produktionsförhållandenas karaktär och produktivkrafternas utvecklingsnivå anpassas produktionsförhållandena till de förändringar som i huvudsak induceras av produktivkrafterna. Så länge inte produktivkrafternas nivå förändras utöver gränsen för vad som är förenligt med mervärdeproduktionens förutsättningar; dvs privat ackumulation och lönearbete, bibehålls ett rent kapitalistiskt produktionssätt.

Emellertid når efterhand produktivkrafterna en utvecklingsnivå där den privata ackumulationens och lönearbetets omfattning och karaktär — inom strategiska sektorer — blir otillräckliga. Vilket slag av allmän begränsning det här är fråga om är ämnet för detta kapitel.

Till att börja med tänker jag definiera några begrepp som den fortsatta analysen koncentreras kring.

Def. I. *Allmän produktionsbetingelse* = def. En för produktionen nödvändig förutsättning, som används gemensamt av många enskilda kapital.

Def. II. *Materiell produktionsbetingelse* = def. Anläggning eller tjänst som direkt utnyttjas för varors eller tjänsters produktion eller distribution.

Def. III. *Immateriell produktionsbetingelse* = def. Arbetskraftens potentiella kapacitet för produktion.

Def. IV. *Särskild produktionsbetingelse* = def. En för det enskilda kapitalet nödvändig förutsättning som inte utnyttjas gemensamt av många enskilda kapital.

Produktionssättets utveckling kännetecknas av några generella tendenser.

1) Den produktiva potentialens snabba utveckling leder till produktionens *ökade omfattning och komplexitet*. Produktionsenheterna blir allt större och arbetsdelningen tilltar.

2) Lönearbetets omfattning ökar snabbt.

3) Så småningom sker en systematisering och utvidgning av kunskapssökandet. Det räcker inte längre att exploatera de nya lösningar som råkar dyka upp och som är resultatet av enskilda geniala uppfinnares mödor. Det blir alltmer nödvändigt att aktivt bereda mark för dem genom att *vidga kunskapsmassan och höja arbetskraftens potentiella produktivitet* — dvs höja den relativa nivån på de immateriella produktionsbetingelserna.

4) Dessa tendenser utvecklar tillsammantagna en produktionsstruktur vars olika delar blir alltmer *avhängiga* varandra. Delarna blir allt viktigare för en fungerande helhet. (Man skulle kunna säga att det sker en utveckling från "atomistisk" struktur till "molekylär" och vidare till en "molekylär" struktur av högre ordning).

Dessa fyra allmänna tendenser leder till att den privata ackumulationen efterhand stöter på allt större problem. Den första tendensen medför bl a investeringar som är av den storleksordningen och vars avkastning är så långsiktig och osäker

att de förhindrar en mervärdeproduktion. Anpassningen av den snabbt växande lönearbetarklassen – kunskapsmässigt – sker svårligen av företag som konkurrerar om samma arbetskraft. Den ökande avhängigheten medför att den mervärdeproducerande kapitalismen inte längre "sanerar" sig själv, t ex via framgång för lönsamma och avveckling av olönsamma enheter. Olönsamma produktionsenheter kan vara oundgängliga delar av helheten – atomer utan vars medverkan molekylen faller sönder.

Min utgångspunkt är nu, i sin mest allmänna form, att den ovan angivna motsättningen mellan produktivkrafternas nivå och mervärdeproduktionen efterhand accentueras. Systemets anpassningsmekanism består i ett utvecklande av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov på de områden där den privata ackumulationen är otillräcklig. Gränslinjen mellan planerad produktion och privat ackumulation förskjuts på ett sätt som bestäms av produktivkrafternas allmänna, långsiktiga utvecklingsprofil. Den planerade produktionen kommer härvid först att omfatta allmänna materiella produktionsbetingelser. Under ett följande skede accentueras denna utveckling ytterligare. Samtidigt utvecklas också den planerade produktionen av allmänna immateriella produktionsbetingelser. I ett tredje skede kommer också särskilda produktionsbetingelser att omfattas av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov. Samtidigt därmed når den planerade produktionen av allmänna produktionsbetingelser ett kvalitativt nytt stadium, under vilket inkomstfördelningen efter behov når en helt ny omfattning. (För konkretisering av sambanden se s. 148.)

I tablån nedan förtydligas dessa allmänna antaganden om en förskjutning av gränsen mellan planerad produktion och mervärdeproduktion.

| Produktionssättets stadier | Allmänna produktionsbetingelser | | Särskilda produktionsbetingelser | Övrig produktion |
|---|---|---|---|---|
| | materiella | immateriel | | |
| $S_1$ | $P_{m1}$ | (G) | (G) | (G) |
| $S_2$ | $P_{m2}$ | $P_{i1}$ | (G) | (G) |
| $S_3$ | $P_{m3}$ | $P_{i2}$ | $P_{s1}$ | (G) |
| $S_4$ | $P_{m4}$ | $P_{i3}$ | $P_{s2}$ | (G) |

P = betydande inslag av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov
(G) = mervärdeproduktion

(De förändringar om initieras i systemet kan naturligtvis vara av den omfattningen att (G) inte längre upprätthålls, utan ett nytt karaktäristiskt tillstånd inträder – se s. 103 och 114.)

Karaktäristiskt för alla de områden där den planerade produktionen bryter in är att det (I) gäller utvecklingssteg som *höjer* den privata ackumulationen (eller förhindrar en sänkning av den). Men samtidigt gäller (II) att om man i stället valde att fortsätta att mervärdeproducera inom dessa områden, så skulle det innebära

att man sänkte den privata ackumulationens nivå eller omöjliggjorde en höjning av denna.

Man kan visserligen göra gällande att den planerade produktionen bryter in på områden som är viktiga för behovstillfredsställelsen eller som representerar outvecklade behovskategorier – inte minst möjliggör t ex en utvecklad sjukvård, en effektivare exploatering av arbetskraften. I så måtto står naturligtvis inte den planerade produktionen i motsättning till mervärdeproduktionen. Men icke desto mindre konkurrerar de två med varandra om arbetskraften; en utveckling av den planerade produktionen innebär vidare ett ifrågasättande av mervärdeproduktionen, som genom sin relativa tillbakagång visat sin generella begränsning. Systemet utvecklar en mer mångsidig och sofistikerad produktionsstruktur; den planerade produktionen markerar härvid sin flexibilitet genom att vidga sin domän.

(När man i gängse nationalekonomisk teori diskuterar denna motsättning, tar man ofta fasta på en mängd olika, speciella skäl till att den uppstår: olika typer av externaliteter, market failures, odelbarheter, omöjlighet att diskriminera etc. Men den allmänna, grundläggande motsättningen är, så vitt jag kan finna, den ovan angivna).

Det är här fråga om en produktion som ur det enskilda kapitalets synpunkt är nödvändig, men som man inte utan mycket negativa konsekvenser kan göra till medel för privat ackumulation. De allmänna *områden* det gäller är relativt enhetliga och har angetts ovan. *Skälen* till att den ena eller andra typen av produktion hamnar inom dessa områden kan däremot vara skiftande.

Jag har tidigare definierat produktionssättet (S) i termer av produktivkrafter (A) och produktionsförhållanden (B). Om man tar fast på *en* central aspekt av de kapitalistiska produktionsförhållandena, nämligen förhållandet mellan mervärdeproduktion (G) och planerad produktion (P), kan dess utveckling (om man substituerar (GP) för (B) beskrivas i termer av $S_k$: $(A_xG_yP_z)$.

Den allmänna, idealiserade utvecklingen som illustreras i tablån ovan skulle då kunna skrivas: $S_1$: $(A_1G_1P_{m1})$ . . . $S_4$: $(A_4G_4P_{m4}P_{i3}P_{s2})$. Mellan dessa stadier utvecklas den planerade produktionen och inkomstfördelningen efter behov både kvantitativt och kvalitativt. Och som följd därav minskar mervärdeproduktionens vikt i systemet. Denna förskjutning mellan två konkurrerande principer når efterhand mycket långt och kan, åtminstone ur en rent kvantitativ aspekt, synas hota systemets grundläggande karaktär.

Å andra sidan är en successiv utveckling av den planerade produktionen en nödvändig förutsättning för det mervärdeproducerande systemets reproduktion och tillväxt.

Jag har försökt analysera produktionssättets utveckling i några stadier och i termer som är relevanta för mervärdeproduktionen. Varje nytt stadium innebär väsentligt förändrade betingelser för mervärdeproduktionen; så förändrade att de kräver en anpassning av den offentliga sektorn (genom utveckling av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov) för att systemet ska bibehålla sin grundläggande karaktär.

Jag förutsätter emellertid ingen mekanisk koppling mellan dessa stadier och den offentliga sektorns utveckling. Tablån ovan illustrerar snarast det ideala, eller om man vill adekvata förloppet. Man kan naturligtvis tänka sig både "leads" och "lags" mellan dessa faktorer. Tablån nedan nyanserar bilden och ger samtidigt möjlighet att uttrycka avvikelserna från det adekvata förloppet:

| Mervärde-produktion / Planerad produktion | $A_1G_1$ | $A_2G_2$ | $A_3G_3$ | $A_4G_4$ |
|---|---|---|---|---|
| $P_{m1}$ | adekvat | kris | | |
| $P_{m2}$ $P_{i1}$ | ekonomisk under-utveckling | adekvat | kris | samman-brott |
| $P_{m3}$ $P_{i2}$ $P_{s1}$ | | ekonomisk under-utveckling | adekvat | kris |
| $P_{m4}$ $P_{i3}$ $P_{s2}$ | | ekonomisk under-utveckling | ekonomisk under-utveckling | adekvat |

Det "adekvata" förloppet representeras av nord-väst-syd-ost-diagonalen. Detta är de stadier som finns representerade i den tidigare tablån. Kombinationer som faller ovanför denna diagonal innebär däremot kristillstånd, vilka kräver en utvidgning av planerad produktion och/eller inkomstfördelning efter behov (så att systemet för sig nedåt mot diagonalen).

Kombinationer under diagonalen skulle kanske kunna exemplifieras av underutvecklade länder med en offentlig sektor utformad efter modell av de mer utvecklade staterna. De kan också representera tillståndet för vissa industriellt eftersläpande sektorer inom ett utvecklat mervärdeproducerande system.

Ett kristillstånd definieras således här som ett tillstånd med en i förhållande till produktivkraftsnivån otillräckligt utvecklad planerad produktion. Utan en sådan "komplementaritet" mellan mervärdeproduktion och planerad produktion kommer motsättningen mellan produktivkrafternas nivå och mervärdeproduktionen att skärpas, vilket efterhand äventyrar systemets förmåga till reproduktion och tillväxt. Mervärdeproduktionen är således ensam otillräcklig för att exploatera produktivkrafterna när dessa nått en viss, historiskt bestämd nivå. (Mer om detta resonemangs empiriska aspekter följer i del V kap 1).

## 6. Arbetarklassens inflytande

### (i) De grundläggande begreppen

Det föregående är ett försök att visa hur produktivkrafternas utveckling i en del viktiga avseenden ändrat förutsättningarna för mervärdeproduktionen och hur denna grundläggande process ändå bibehållits därför att systemet genom en utveckling av de offentliga funktionerna anpassat sig till de ändrade förutsättningarna. Detta innebär emellertid samtidigt en renodling av de förändringar som emanerar direkt ur *produktivkrafternas förändring*.

Den andra viktiga källan till förändring är *arbetarklassens ökande inflytande*. Detta inflytande ges riktning och innehåll av ett antagande om allmänmänskligt beteende, som redan diskuterats i föregående avsnitt; men som det finns anledning att precisera något.

*"Människans lagbundna tendens att maximera sina reproduktionsbetingelser."*

Denna tes innefattar flera begrepp och antaganden:

(i) *Människans reproduktion* innebär individuellt och kollektivt fortlevande; det innebär också ett fortlevande i skapande verksamhet i vid mening ("strävan att göra en insats"). Dessa två komponenter är måhända inte alltid lätta att förena. De står i viss motsättning till varandra. Den förra ger upphov till en strävan efter trygghet; den senare medför en benägenhet att ta risker. Denna motsättning i den mänskliga reproduktionen kanske är en anledning till att mänskliga samhällssystem uppvisar större instabilitet än biologiska system.

(ii) *Arbetskraftens reproduktionsbetingelser*. De som har speciell relevans för detta teoretiska sammanhang begränsar sig till några former: lön, bidrag och sociala tjänster. Dessa är former som har relevans för lönearbetare. (För andra klasser och skikt är betingelserna annorlunda). Dessa betingelser kan sägas representera *frihet från nöd* (eller strävan till fortlevnad). Den andra komponenten *frihet från tvång* (eller strävan till skapande verksamhet) är det svårare att sammanfatta i några enkla indikatorer: Låt oss i brist på annat kalla det "medbestämmande". Här avses inte strävan efter makt för att nå specifika syften, utan en strävan att vara delaktig i själva utformningen av sina livsbetingelser (att vara skapande).

(iii) *Maximering av reproduktionsbetingelserna* innebär att människan både som individ och kollektiv strävar efter att maximera sin frihet i dessa två avseenden.[6]

Arbetarklassens inflytande och makt bestäms dels av produktionsförhållandenas tillstånd, dels av dess benägenhet att organisera sig och utnyttja sina möjligheter att maximera reproduktionsbetingelserna.

(i) *Klasstrukturen* är en del av produktionsförhållandenas tillstånd och har förändrats påtagligt. Man kan peka på flera faktorer. *Lönearbetets omfattning* har ökat successivt och kraftigt. Efterhand har merparten av de snabbt växande tjänstemannakategorierna också hamnat i en situation som lönearbetare, mycket likar-

tad den som industriarbetarna befinner sig i. Industristrukturen har gått mot en ökad koncentrering av produktionen i *storföretag*. *Urbaniseringen* är en tredje viktig faktor; befolkningen har alltmer koncentrerats först till centralorter och städer och senare i allt högre grad till ett fåtal regioner.

Klasstrukturen har således förändrats påtagligt. Den har förenklats; klassen av lönearbetare har vuxit i omfattning och den har i hög grad koncentrerats till stora arbetsplatser och till storstäder.

(ii) *Arbetarklassens organisering* — dikterad av strävan att maximera reproduktionsbetingelserna — har vuxit i omfattning och styrka på grund av den påtalade förändringen i klasstrukturen. Men den är inte enbart en funktion av klasstrukturen. Den är också ett resultat av en *ideologisk process,* som är den andra komponenten i den mänskliga reproduktionen — strävan till skapande verksamhet, till "medbestämmande".

Organiseringen tar sig både fackliga och politiska uttryck, och den kan antas öka väsentligt i omfattning och betydelse från stadium till stadium i systemets utveckling.

Arbetarklassen ökar således sin makt och sitt inflytande successivt och därmed också sin möjlighet att förbättra sina reproduktionsbetingelser. Detta följer av ovanstående. Men makten är inte enbart funktion av produktionsförhållandena — klasstrukturen. Den måste också antas vara beroende av kvalitativa moment som har med den ideologiska processen att göra. Arbetarklassens makt måste dessutom relateras till styrkan och karaktären hos den makt som står emot den.

## (ii) Det mervärdeproducerande systemets adaptiva förmåga

Arbetarklassens ökade inflytande är i betydande utsträckning ett resultat av produktionsförhålllandenas förändring. Men detta ökade inflytande förändrar i sin tur i hög grad produktionsförhållandena. Det innebär (i) en relativ omfördelning från mervärdeproduktion till planerad produktion, och (ii) en relativ omfördelning från inkomst av arbete till inkomst efter behov. Men samtidigt finner systemet lösningar för denna begränsning av det ekonomiska tvånget, som ändå är förenliga med mervärdeproduktionens villkor. De står i samklang med — men innebär samtidigt en kraftig påspädning av — de offentliga funktioner som produktionsförhållandena själva frambringat. Den planerade produktionen inskränks därvid till verksamheter, som i sig ger mycket begränsade möjligheter till mervärdeproduktion; nämligen huvudsakligen utbildnings- och vårdsektorerna, medan mervärdeproduktionens huvudsakliga områden förblir intakta; nämligen framställning av produktionsmedel, livsmedels- och beklädnadsförsörjning, boendet, försörjning av barn och av ungdom under utbildning, kommunikationer, fritidsaktiviteter etc.

Inkomstomfördelningen ges en sådan utformning att den förutsätter inkomst av lönearbete som den nödvändiga basen för individens reproduktion och den innebär i huvudsak en omfördelning *inom* de lönearbetande klasserna och skikten.[7] Speciella bidrag till personer utan arbetsinkomst utgår bara under vissa speciella,

väldefinierade förutsättningar och oftast till mycket marginella grupper. Allmänt sett ges bidrag i sådana former att de på minsta möjliga sätt påverkar arbetsinkomsten som allt dominerande födkrok.

Den materiella (inkl den industriella) produktionen liksom tjänsteproduktionen utanför utbildnings- och vårdsektorerna förblir i huvudsak områden för privat ackumulation och lönearbete – för mervärdeproduktion.

Ytterligare en faktor är emellertid av stor betydelse för systemets adaptiva förmåga, nämligen *produktivkrafternas utvecklingsnivå*. Denna har ett samband med produktionsförhållandena, varav klassförhållandena är en del. Men produktivkrafternas utvecklingsnivå har inget *entydigt* samband med klassförhållandena eller med maktförhållandena mellan klasserna. En hög nivå i produktivkrafternas utveckling möjliggör en mer långtgående adaptiv förmåga än en låg nivå, under givna klassförhållanden. Den förra innebär att en högre resursandel för framför allt den planerade produktionen är förenlig med mervärdeproduktionens betingelser. På en låg nivå av produktivkrafternas utveckling utgör däremot en välorganiserad arbetarklass ett större hot mot den (då mycket knappare) privata ackumulationen och följaktligen mot systemets förmåga att genom mervärdeproduktion reproducera sig. I detta läge blir systemet för sin existens speciellt beroende av *statsapparaten i begränsad mening;* dvs det som här kallats för "administration, lag och ordning". Det är den del av den offentliga sektorn som faller inom överbyggnaden.

### (iii) Statsapparaten i begränsad mening

Statsapparaten är det mervärdeproducerande systemets värn inom överbyggnaden. I den mån arbetarklassens organiserade styrka – eller rättare sagt de förändringar av arbetskraftens reproduktionsbetingelser som följer av denna – äventyrar mervärdeproduktionens betingelser, så är statsapparatens funktion att omintetgöra dessa förändringar.

Allmänt sett är statsapparatens funktion att medge koncessioner till arbetarklassen på sin höjd så långt systemets adaptiva förmåga sträcker sig. Och när gränsen för denna förmåga är nådd mobiliserar statsapparaten sin repressiva potential för att förhindra varje vidare koncession.

Även om statsapparaten (i den begränsade mening begreppet givits här) i huvudsak har en repressiv karaktär, rör den sig i förhållandet till arbetarklassens organiserade styrka längs en skala mellan koncession och repression – beroende på systemets adaptiva förmåga.

Emellertid är statsapparatens karaktär inte entydigt bestämd av systemets adaptiva förmåga. Den *historiska traditionen* spelar ofta en avgörande roll. Statsapparatens karaktär låter sig inte (åtminstone inte i ett medelfristigt perspektiv) entydigt bestämmas av klass- eller produktionsförhållandena; lika lite som arbetarklassens organiserade makt låter sig bestämmas av dessa. En statsapparat som traditionellt utgör en gren av arméns väpnade styrkor har ceteris paribus en annan

karaktär än en statsapparat som befinner sig i en liberal förvaltningstradition.

Statsapparatens *potentiella* makt — att sätta mot arbetarklassen — beror av klassförhållandena och av produktivkrafternas utvecklingsnivå. Dess *manifesterade* makt beror i hög grad av dess historiskt betingade karaktär.[8]

I nedanstående tablå karaktäriseras det delvis exogent bestämda förhållandet mellan arbetarklassens inflytande och statsapparatens karaktär. Förhållandet har förenklats till två kategorier för vardera faktorn, man kan naturligtvis också tänka sig dessa som ytterligheter på en skala, liksom det är möjligt med kombinationer mellan respektive två kategorier:

Förhållandet mellan arbetarklassens inflytande och statsapparatens karaktär

| Statsapparatens karaktär / Arbetarklassens inflytande | Koncessiv | Repressiv |
|---|---|---|
| Frihet från nöd[9] | Ex. 1 "Välfärdsstat" (Demokrati ←→ | totalitär) Ex. 2 Fascistisk stat |
| Frihet från ekonomiskt tvång 9 | Ex. 3 systemupplösande | Ex. 4 (totalitär) Systembevarande |

Statsapparatens karaktär som dels är historiskt betingad, dels ett uttryck för systemets adaptiva förmåga kan pendla mellan eftergift för arbetarklassens inflytande och hårdnackat motstånd (koncession — repression). Arbetarklassens inflytande kan gälla friheten från nöd, dvs en maximering av materiella produktionsbetingelser och det kan gälla frihet från tvång, vilket betyder "medbestämmande", och i sin mest uttalade form makt över produktionsmedlen. En eftergift från statsapparaten i det senare avseendet innebär "systemupplösning"; mervärdeproduktion är inte längre möjlig. Systemets fortbestånd förutsätter i detta avseende en repressiv statsapparat.

En statsapparat som är helt repressiv också när det gäller de materiella reproduktionsbetingelserna förutsätter en i någon mening totalitär ordning. En demokratisk ordning innebär däremot eftergifter i detta avseende. Dessa *eftergifter* är naturligtvis inte absoluta — de *står i proportion till arbetarnas relativa styrka och till systemets adaptiva kapacitet*. Det är nödvändigt att på detta vis särskilja detta fall från en principiellt repressiv statsapparat. Det fall som här tagits till utgångspunkt för analysen är fall 1, dvs med en i princip koncessiv statsapparat och där arbetarklassens organiserade inflytande gäller de materiella produktionsbetingelserna. Kampen om makten över produktionsmedlen lämnas här åt sidan.

## 7. Den kapitalistiska samhällsformationen

Det är därmed dags att återknyta till det i ett tidigare avsnitt formulerade uttrycket för det kapitalistiska *produktionssättet:*

$$S_k: (A_x G_y P_z)^*$$

där (A) betecknar produktivkrafter, (G) mervärdeproduktion och (P) betecknar planerad produktion och inkomstfördelning efter behov.

Låt oss vidare beteckna arbetarklassens grad av organiserat inflytande (W). Därmed kan ovanstående uttryck vidgas till ett uttryck för de i denna teori centrala faktorerna i den kapitalistiska *samhällsformationen:*

$$T_k: (A_x G_y P_z W_u)^{**}$$

Den klassmässiga basen för överbyggnadens (W) inflytande bestäms av produktionsförhållandena ($G_y P_z$). Systemets grad av adaptiv kapacitet bestäms av produktionssättets (S) utvecklingsnivå. Men överbyggnadens inflytande är därmed inte entydigt bestämd, eftersom detta inflytande inte är entydigt bestämt och härledbart ur klassförhållandena. Förändringar i överbyggnaden kan därför komma i mer eller mindre allvarlig motsättning till produktionssättet.

Tablån nedan illustrerar några samband mellan samhällsformationens tillståndsvariabler. '$A_x - P_{Ax}$' betecknar den planerade produktion och den inkomstfördelning efter behov som inducerats av produktivkrafternas karaktär. '$W_u - P_{Wu}$' betecknar på motsvarande sätt den omvandling av produktionsförhållandena som överbyggnadens förändring medfört.

Sambandet '$A_x - P_{Ax}$' har analyserats i avsnittet om produktionssättet, liksom de systemhotande motsättningar som kan uppstå inom detta. '$W_u - P_{Wu}$' har just varit föremål för uppmärksamhet. De kritiska värdena för arbetarklassens inflytande likaså. I det senare fallet är den avgörande punkten den försvagning av det ekonomiska tvånget som arbetarklassens vidgade inflytande medför. För varje utvidgning av detta inflytande måste produktionssättet utvecklas utöver en given kritisk gräns där det förmår i tillräcklig grad vidga både den planerade produktionen, den behovsstyrda inkomstfördelningen *och* den privata ackumulationen. När inte produktionssättet utöver denna gräns, drabbas den privata ackumulationen eftersom en av dess viktigaste regulatorer — det ekonomiska tvånget — underminerats. I ett tidigare skede, när det ekonomiska tvånget fortfarande är starkt dominerande, är denna gräns mindre definitiv och möjligheterna till återhämtning för den privata ackumulationen större. Motsättningen skärps emellertid i takt med tvångets försvagning.

* (GP) substitueras för (B); se sid. 124.

** (W) uttrycker här den operationaliserbara komponenten i den totala överbyggnaden (C).

| Produktionssätt / Överbyggnadens inflytande | $A_2 - P_{A_2}$ | $A_3 - P_{A_3}$ | $A_4 - P_{A_4}$ |
|---|---|---|---|
| $W_1 - P_{W_1}$ | | | |
| $W_2 - P_{W_2}$ | Kris för privat ackumulation | | |
| $W_3 - P_{W_3}$ | Sammanbrott för privat ackumulation | Sammanbrott för privat ackumulation | |

*Produktionssättets* utveckling vidgar den planerade produktionen och den behovsstyrda inkomstfördelningen. *Arbetarklassens* ökade inflytande både förutsätter och accentuerar denna vidgning. Som framhållits ökar systemets adaptiva kapacitet; men samtidigt närmar sig systemet sin upplösning. Förklaringen till denna paradox är att ju högre utvecklingsnivå på produktivkrafterna desto mer långtgående anpassning till arbetarklassens inflytande är möjlig. Men desto mer *sociala* blir också produktionsförhållandena; den privata ackumulationen och följaktligen mervärdeproduktionen minskar i relativ betydelse.[10]

Om nedre vänstra hörnet i tablån representerar det mervärdeproducerande systemets kris och sammanbrott, så representerar det övre högra hörnet inte nödvändigtvis mervärdeproduktionens guldålder. Det innebär dock att det ekonomiska tvånget är mycket lite begränsat, vilket ceteris paribus ger stort utrymme för privat ackumulation.

# IV. En vetenskapsteoretisk exkurs

## (i) Inledning

Föregående avdelning har ägnats ett försök att angripa en problemställning på mycket generell nivå. Den problemställning som framkommit först ur den empiriska beskrivningen i avdelning I, sedan av en genomgång av de viktigaste teoretiska ansatserna i avdelning II, rör statens och den offentliga sektorns växande roll. Denna växande roll är inte tillfällig eller kortsiktig, den gäller på lång sikt. Den omfattar inte bara enskilda stater; den har generell omfattning.

Försöken att fånga problemställningen i denna den mest generella formen är sporadiska (man kan nästan säga icke-existerande). Avsaknandet av generell teori och ett symbolspråk, som ger struktur åt och som försöker förklara detta generella fenomen: statens alltmer dominerande roll i de kapitalistiska systemen, är alldeles påtaglig och är ett avgörande hinder för varje försök att beskriva och förklara de konkreta yttringarna av denna expansion.

Det saknas inte vare sig teoretiska modeller eller mer renodlat empiriska försök att förklara delaspekter av detta fenomen. Men gemensamt för dessa är att de saknar ett helhetsbegrepp teoretiskt och begreppsmässigt när det gäller staten. De kan därför uttala sig om delaspekter, men har föga eller inget att säga om helheten.

Fördelen med begränsade problemställningar, modeller som tar fasta på enskilda aspekter av statens växande roll, är att de lättare för fram till empiriskt testbara utsagor.

En teoretiker har med modernt dataspråk skilt mellan "komplexitetsaggregering" och "komplexitetssegmentering".[1] Det senare angreppssättet kännetecknas framför allt av dess koncentration på experimentell — eller åtminstone empirisk — verifikation. De begränsningar som därvid följer av tillgången på tillförlitliga data och möjligheter att pröva relationer mellan dessa data bestämmer varje teoretisk konceptions tänkbara variabler. Denna metods väg att förstå en mycket komplex företeelse (som t ex staten) är att denna plockas sönder i sin beståndsdel. När varje byggsten är undersökt kan helheten förklaras som summan av dessa. Styrkan hos detta angreppssätt är den relativt nära förbindelsen mellan teoretiska utsagor och det empiriskt observerbara. Denna förbindelse är emellertid aldrig absolut (utom i en del rent induktiva modeller); förhållandet mellan teoretisk och empirisk variabel kräver *alltid* en uppsättning *tolkningsregler*.[2] Denna styrka är emellertid samtidigt dess stora svaghet. Metoden förmår aldrig avslöja den grundläggande ordning som finns dold i en från början ofattbar komplexitet.

"Komplexitetsaggregeringen" söker avslöja denna ordning. Den går motsatt väg och kvarhåller helheten. Och metoden är förenkling och generalisering. Den bygger på antagandet att det är möjligt att identifiera ett begränsat antal strategiska faktorer och med hjälp av dessa formulera samband (axiom).[3] Därmed kan man oavsett graden av komplexitet hos en företeelse förklara denna på dess mest generella nivå. Ur dessa axiom kan man sedan härleda förklaringar på lägre komplexitetsnivåer (teorem).[4]

Styrkan i detta angreppssätt är att det i bästa fall kan avslöja samband och lagbundenheter hos mycket komplexa skeenden; genom förenkling och generalisering kan dessa göras fattbara för den mänskliga hjärnan. Men häri ligger också dess svaghet; genom förenkling och generalitet ger metoden strategisk överblick, men ingen detaljrikedom. Teoremen i en sådan teori befinner sig med nödvändighet på stort avstånd från (är mycket generellare än) varje empiriskt iakttagbart förhållande. Ett försök att överbrygga detta avstånd — att upprätta en förbindelse mellan teorins mycket generella teorem och konkreta iakttagelser — kräver, om det ens är möjligt, att teorin kompletteras med en mycket omfattande uppsättning tolkningsregler. Till dessa hör specificeringar av faktorer och samband med olika nivåer av generalitet; liksom preciseringar av nivåsamband. De testbara utsagor som eventuellt blir resultatet av allt detta står onekligen i ett mycket problematiskt förhållande till den generella teorins teorem.

De två här skisserade angreppssätten har sin respektive styrka där den andra har sin svaghet. De är vetenskapligt betydelsefulla komplement till varandra. Detta gäller kanhända i speciellt hög grad samhällsvetenskaperna, där avsaknaden av möjligheter till rent experimentell verksamhet ökat avståndet mellan generell teori och empiriskt iakttagbara förhållanden; verkligheten är "given" och går inte att förändra, konstanthålla eller återupprepa för att därigenom testa den ena eller andra generella teorin.

Om man nu allmänt sett kan säga att de två angreppssätten kompletterar varandra, så kan man däremot knappast hävda att de *faktiskt* gjort det när det gäller ämnet för denna avhandling: statens växande roll. Tyngdpunkten i forskningen kring detta ämne ligger klart på "komplexitetssegmentering". Försöken att diskutera generell teori om staten är sporadiska. Detta förhållande är säkerligen en viktig förklaring till att forskningsresultaten på de mer generella ämnesavsnitten är ganska blygsamma. Behovet av generell teori — av ett "holistiskt" angreppssätt — poängteras också av Peacock och Wiseman, som efter en omfattande genomgång av forskningsläget poängterar de empiriska resultatens stora osäkerhet. På grund av de inbyggda felkällorna i även avancerad statistisk metodik behövs på sakernas nuvarande tillstånd "hypotes-sökande", framför allt generella teorier som ger "överblick" och struktur åt komplexiteten.[5]

I all anspråkslöshet är denna avhandlings del III (som är dess huvuddel) ett försök att diskutera statens växande roll på denna nivå. Denna teori är fragmentarisk. Avsaknaden av allmän och vedertagen teori på området lämnar en i sticket på nästan varje punkt. Det existerar inget vedertaget vetenskapligt symbolspråk.

Faran är inte minst, hur underligt det än kan låta, att man blir alltför konkret i sina bestämningar. Detta har jag hemfallit åt på en del punkter. Kopplingen till en något mer gripbar verklighet har ändå ur läsbarhetssynpunkt känts nödvändig.

Avslutningsvis vill jag bara för säkerhets skulle påpeka att även en generell teori naturligtvis kan prövas vetenskapligt (empirisk prövning är inte den enda metoden). Den kan prövas med avseende på konsistens, förenlighet med vedertagen teori på angränsande områden, med partiell teori inom sitt eget område; den kan prövas mot egna och andras intuitiva erfarenheter, mot metodologiska konsekvenser; den kan prövas mot kriteriet enkelhet etc.

## (ii) Teorins struktur

En generell teori struktureras understundom på klassiskt vis i definitioner, axiom och teorem. Teoremen är då härledda ur definitioner och axiom. Ett försök att klämma in de relativt omfattande resonemangen i avdelning III i en sådan schematisk form innebär en avsevärd förenkling, men man vinner kanske i översiktlighet.

Innehållet i definitioner och relationer anges inte här. Det skulle tvinga mig att upprepa stora delar av tidigare avsnitt. Med andra ord; det som döljer sig bakom "definitioner", "relationer" etc är ofta omfattande resonemang. Här anges bara teorins skelett.

## 1. Definitioner

1.1. Produktivkrafter (A)
1.2. Produktionsförhållanden (B)
1.2.1. Mervärdeproduktion (G)
1.2.1.1. Privat ackumulation
1.2.1.2. Lönearbete
1.2.2. Planerad produktion och inkomst
1.2.3. Reproduktionsbetingelser
1.3. Överbyggnad (C)
1.3.1. Arbetarklassens organiserade inflytande (W)
1.4. Produktionssätt (S)
1.4.1. Kapitalistiskt produktionssätt ($S_k$)
1.4.1.1. Allmänna produktionsbetingelser
1.4.1.1.1. Materiella produktionsbetingelser
1.4.1.1.2. Immateriella produktionsbetingelser
1.4.1.2. Särskilda produktionsbetingelser
1.5. Samhällsformation (T)
1.5.1. Kapitalistisk samhällsformation ($T_k$)
1.6. Självreglerande system

## 2. Axiom

2.1. $\triangle B = f_1 (\triangle A)$
2.2. $\triangle C = f_2 (\triangle B) \ \& \ \triangle C = f_3 (R_{max})$
2.3. Lagen om mervärdeproduktion
2.4. $\triangle A > 0$
2.5. Lagen om maximering av reproduktionsbetingelser ($R_{max}$)
2.6. P:s funktion i $T_k$ är att bibehålla G.

## 3. Teorem:

(De teorem som härletts ur axiom och definitioner anges här bara som relationer[6] mellan faktorpar)

3.1. Relationen A — G (produktivkrafter — mervärdeproduktion)
3.2. Relationen G — P (mervärdeproduktion — planerad produktion)
3.3. Relationen A — P (produktivkrafter — planerad produktion av *produktionsbetingelser*)
3.4. Relationen W — G (arbetarklassens inflytande — mervärdeproduktion)
3.5. Relationen W — P (arbetarklassens inflytande — utvecklingen av planerad produktion av *reproduktionsbetingelser*)

Som redan påpekats är denna teoris väsentligaste syfte försöket att finna en struktur som gör komplexiteten hanterbar och begriplig. Central är härvidlag analysen av den roll "planerad produktion" och "inkomstfördelning efter behov" (P) spelar. Resultatet av denna analys kan schmatiskt sammanfattas i de två härledda "teoremen" 3.3. och 3.5.:

3.3.: (relationen A — P); "produktivkrafternas karaktär och utvecklingen av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov med avseende på produktionen av *produktionsbetingelser*".

3.5.: (relationen W — P); "arbetarklassens organiserade inflytande och utvecklingen av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov med avseende på arbetarklassens *reproduktionsbetingelser*".

Dessa två teorem ställs i teoriavsnittets avslutande del (III:7) samman med mervärdeproduktionens villkor (1.2.1. och 2.3.) och med det självreglerande systemets egenheter (1.6.). Därvid formuleras några allmänna villkor för systemets fortbestånd respektive de kritiska gränserna för dess upphävande.

Utvecklingen av planerad produktion med avseende på produktionsbetingelserna antas ske successivt och enligt ett visst, stegvis mönster dels beroende på produktivkrafternas successivt förändrade nivå, dels beroende på mervärdeproduktionens begränsade möjligheter att anpassa sig till denna förändrade nivå (eller dess benägenhet att konservera en rådande nivå).

Arbetarklassens organiserade inflytande ökar från en obetydlighet via organiserandet av en betydande del till organiserandet av flertalet av en samtidigt ökan-

de arbetarklass. Därmed undermineras det ekonomiska tvång, som åvilat lönearbetet och det sker en stegvis ökning av den andel av reproduktionsbetingelserna som tillhandahålls via planerad produktion och inkomstfördelning efter behov.

Den offentliga sektorns expansion – eller korrektare den del som avser planerad produktion och inkomstfördelning efter behov – har således en dubbel funktion. Och den är motsägelsefull till sin karaktär. Den är uttryck dels för produktivkrafternas karaktär, dels för arbetarklassens organiserade inflytande. Och den är en nödvändighet för mervärdeproduktionens (den privata ackumulationens) fortsatta expansion – och därmed systemets fortbestånd – samtidigt undermineras mervärdeproduktionens förutsättningar.

Vilken karaktär har då dessa generella slutsatser? De är teoretiska konklusioner av en abstrakt teori, vars objekt är kapitalistiska samhällsformationers långsiktiga, sekulära utveckling. Redan av detta skäl kan man inte dra några slutsatser om ett enskilt lands faktiska, konkreta utveckling. Teorin uttalar sig bara om några – i och för sig mycket grundläggande – faktorer bakom utvecklingen i denna typ av system. Vidare är ett avgörande inslag i teorin den "öppna" karaktären i de relationer (teorem) som specificerats; det är inte fråga om mekaniska eller entydigt bestämda samband. Avvikelser från det som ibland kallats "normala" eller "adekvata" samband – t ex mellan produktivkrafternas karaktär och den planerade produktionen av allmänna produktionsbetingelser – är fullt möjliga; även om detta i vissa fall sker till priset av systemkris eller sammanbrott. Teorin har alltså en stokastisk karaktär. Detta betyder att inte bara "störningar" på konkret nivå, utan också andra generella tendenser kan påverka förloppet när man kommer till enskilda fall av kapitalistiska samhällsformationer.

Allt detta betyder att en abstrakt samhällsvetenskaplig teori av detta slag aldrig i strikt mening kan empiriskt verifieras. Naturvetenskaperna, med möjligheter till omfattande experimentell verksamhet, kan komma till rätta åtminstone med en del av dessa problem. Men i vårt fall, med tillgång till endast en handfull, ofullständigt dokumenterade historiska fall, går inte detta. Detta betyder inte att dessa generella tendenser inte faktiskt är verksamma i historien; inte heller att det saknas möjligheter till vetenskaplig prövning av teorin.[7]

Även om den generella teorin inte är empiriskt verifierbar, finns det naturligtvis ändå möjligheter att på något sätt förbinda teorin med det empiriskt registrerbara. Man kan helt enkelt försöka formulera en ny teori, som upprättar samband mellan olika nivåer av generalitet. I bästa fall kan en eller flera sådana kompletterande teorier mynna ut i teorem (eller hypoteser) på en sådan nivå av konkretion att de blir empiriskt verifierbara.

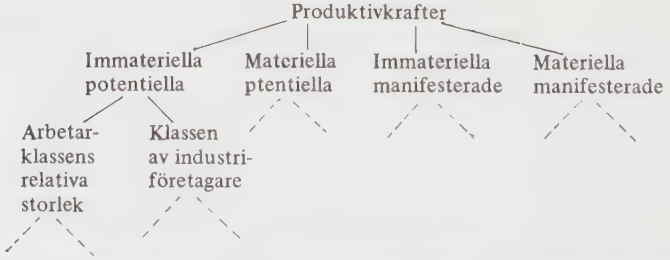
Häri ligger i själva verket en av de betydelsefullaste aspekterna av det vetenskapliga arbetet med generell teori. Detta arbete kan på sikt skapa stringens, struktur och en solid teoretisk ram åt den mer empiriskt inriktade forskningen. Detta saknas på det hela taget idag. Man hämtar i stor utsträckning de teoretiska impulserna från andra områden – t ex mikroekonomin – eller också utgår man från induktiva generaliseringar – t ex statistiska samband som man råkar finna.

Det finns inga möjligheter till att i en och samma avhandling diskutera teori också på mellannivå. Jag har koncentrerat diskussionen till de generella teoretiska problemen. Min ambition sträcker sig naturligtvis inte längre än att ha påvisat vad som kan vara ett möjligt angreppssätt; en funktionalistisk systemdefinition, ett antal faktorer och samband som kan vara en förklaring på generell nivå till den offentliga sektorns expansion.

# V. Empiriskt perspektiv på en teori

För en mer omfattande empirisk prövning av de generella samband som formulerats krävs som framhållits ett omfattande teoretiskt arbete på mellannivå, där de teoretiska begreppen ges flera bestämningar. Definitionerna av produktivkrafter, produktionsförhållanden, planerad produktion etc skulle då utvidgas och fler distinktioner skulle behöva göras. Begreppen skulle därvid ges ett konkretare innehåll. Det är här inte fråga om att *inskränka* innebörden i de teoretiska faktorerna, vilket skulle leda till att man förlorar den logiska kontakten med den generella teorin och därmed också förlorar i teoretiskt intresse. Om man ska bevara den logiska kontakten krävs att man ökar antalet bestämningar och distinktioner för varje steg man tar mot ökad konkretion. Därvid ökar teorin mycket snabbt i komplexitet och svåröverskådlighet.

Det centrala begreppet "produktivkrafter" kan få illustrera detta. "Produktivkrafter" – eller "samhällets produktiva potential" – skulle, om det analyserades på mellannivå, behöva delas upp i en rad teoretiska delkomponenter och gränslinjen mot exempelvis produktionsförhållandena göras klarare. Man behöver kanske skilja på materiella och immateriella, potentiella och manifesterade produktivkrafter etc. På en än lägre abstraktionsnivå skulle man kunna dela upp t ex immateriella, potentiella produktivkrafter i en rad faktorer; exempelvis arbetarklassens relativa storlek, omfattningen av klassen av industriföretagare etc. På nästa nivå kan dessa i sin tur, var och en uppdelas i allmän utbildningsstandard, teknologisk och organisatorisk "know-how", mobilitet etc. Som "släktträdet" nedan visar når man raskt en omfattande uppsättning begrepp.




Man skulle då kunna finna att arbetarklassens relativa storlek är ett av oerhört många uttryck för produktivkrafternas utvecklingsnivå. Samtidigt inser man lätt, vilket naturligtvis ytterligare komplicerar bilden, att arbetarklassens relativa storlek också är ett uttryck på konkretare nivå för produktionsförhållandenas karaktär, liksom det också säger en del om överbyggnaden. Försöker man formulera

alla ursprungliga teorem på denna konkretionsnivå erhåller man en mycket komplex struktur.

Nu finns det genvägar som man ofta gör bruk av. Man drar ett raskt streck över "släktträdet" och *postulerar* helt enkelt en tolkning i empiriska termer av det teoretiska begreppet. Därvid antar man att någon eller några empiriska variabler något så när tillfredsställande sammanfattar de väsentligaste aspekterna av den teoretiska faktorn.

Förbindelsen mellan teoretisk faktor och empirisk indikator är naturligtvis vetenskapligt sett svag; men man bryter åtminstone den empiriska handlingsförlamningen.

I den teoretiska framställningen (del III) finns exempel på sådana mer konkreta tolkningar eller exemplifieringar av faktorer och samband. Avslutningsvis tänker jag försöka ge ett empiriskt perspektiv på den generella teorin genom att föreslå några värden åt de teoretiska faktorerna och därmed empiriskt belysa sambandet (A – P) och (W – P).

## 1. Det kapitalistiska produktionssättet $S_k$: $(A_xM_yP_z)$

Den offentliga sektorns ena delfunktion gäller det som här har benämnts "produktionsbetingelserna". Uppgiften härvidlag ökar, beroende på produktivkrafternas förändrade karaktär och på att den privata ackumulationen i minskande grad täcker dessa fält, trots att de är oundgängliga förutsättningar för mervärdeproduktionen. Den offentliga sektorn löser dessa uppgifter i form av planerad produktion och i viss mån inkomstfördelning efter behov.

Det allmänna mönstret har redan formulerats. Det följande är ett förslag till konkretisering av etapperna i denna utveckling.

### Produktionssättets fyra stadier

En periodisering av Sveriges moderna ekonomiska historia kan naturligtvis göras på många olika sätt. Syftet bestämmer i hög grad vilka faktorer som får bilda underlag för indelningen. Men ofta får slentrianmässigt yttre händelser utgöra gränslinjer. De båda världskrigen görs till exempel ofta till viktiga milstolpar. Krigen har naturligtvis haft viktiga ekonomiska konsekvenser, men det är inget som säger att de också medfört de viktigaste kvalitativa sprången.

Jag kommer här att föreslå en indelning av produktionssättets utveckling under 1900-talet i fyra stadier med utgångspunkt i den specifikt svenska utvecklingen. De milstolpar det gäller är 1913, 1930 och 1955 (årtalen bör betraktas som mycket ungefärliga). Utgångspunkten för indelningen tas, allmänt sett, i produktivkrafter och produktionsförhållanden. Några enkla, strikta indikatorer, som visar tydliga brott dessa år, står knappast att finna. Det är i betydande grad fråga om successiva kvantitativa förskjutningar, liksom om svårfångade, kvalitativa förändringar.[1]

## $S_1$ — Industrialiseringen — fram till 1913

Slutfasen av detta skede infaller under detta sekels första decennium. Den första massiva spridningen av moderna industriella innovationer sker under perioden från mitten av 1890-talet och fram till första världskriget.[2] Detta sker inom en rad industribranscher, men kanske framför allt inom gruv- och metallindustrin och inom massa- och pappersindustrin. Den förra ökar sin andel av totala industriproduktionen från 21 till 25 procent, den senare från fyra till nio procent. Den totala industriproduktionen får, bland annat som följd av denna produktivkraftsutveckling, en allt större relativ betydelse i landets ekonomi. Åren 1861/65 svarar industriproduktionen för 13 procent av BNP; 1891/95 utgör den 17 procent; för att åren 1911/15 vara uppe i hela 28 procent.[3]

Fortfarande utgör dock jordbruksproduktionen en förhållandevis stor del av ekonomin; den svarar under 1900-talets första dryga decennium för ungefär en fjärdedel av BNP.[4]

Den snabba industriella expansionen under detta skede kom att i hög grad bestämma inriktningen av svensk industri för lång tid. Viktiga innovationsspridningar under denna epok var tillverkningen av kemisk massa, götstålsprocesserna; Winquists kullager, LM Ericssons telefoner, Daléns fyrar etc. I och med denna snabba industrialsering sjönk emellertid vinstmarginalerna i samtliga branscher. Samtidigt med detta ställde emellertid nya innovationer än större krav på anläggningskapital. Detta ledde till att företagens soliditet minskade. Denna skärpta motsättning mellan produktivkrafter och mervärdeproduktionens villkor, ledde till viktiga förändringar av kapitalmarknaden. Framväxten av obligationslånen gav en mer långfristig karaktär åt främmande kapital; dessutom utvecklades en ny typ av relation affärsbank — kundföretag.[5]

På några områden var emellertid motsättningen mellan produktivkrafter och produktionsförhållanden sådan att en förändrad kreditmarknad var otillräcklig. De allmänna materiella produktionsbetingelserna förändrades. Framför allt blev en ny kommunikationsstruktur tekniskt möjlig. Men dess anläggningskapital var av en sådan storleksordning och långsiktighet att den privata ackumulationen var otillräcklig; andra investeringsobjekt gav för övrigt bättre utsikter. Det exploateringsvakuum som därmed uppstod, tvingade fram en planerad produktion av centrala delar av denna nya kommunikationsstruktur. (T ex järnvägar, telegraf). Viktiga uttryck för produktionsförhållandenas snabba utveckling under industrialiseringens slutskede är industriarbetarklassens snabba tillväxt och den mycket omfattande urbaniseringen.[6]

## $S_2$, $S_3$ — Massproduktionens två faser

Man kan anföra flera skäl för att dela upp denna "era" i två faser. Den första utgörs av perioden fram till ungefär 1930. Den andra sträcker sig fram till mitten av 1950-talet.

## $S_2$ — fram till 1930

I brist på annan benämning används "massproduktion" som beteckning. Det handlar under denna tid om en bred spridning av modern industriell teknologi till alla branscher; om en utveckling av industristruktur, industrianläggningar, produktionsprocesser av en storlek och omfattning, som det före 1913 bara fanns antydan om i några enstaka företag.

Industriproduktionen expanderade starkt; mellan 1923 och 1929 volymmässigt med drygt åtta procent per år. I hög grad var denna expansion exportinriktad; exporten ökade under samma tid med 11 procent per år.[7] Också landets produktionsstruktur förändras drastiskt dessa år. Industrins andel av BNP ökar från 28 procent åren 1911/15 till 33 procent 1926/30. Än mer markerad är dock jordbruksproduktionens minskade betydelse; dess andel av BNP minskar från 23 till 14 procent samma år.

Man kan säga att med 30-talets ingång har Sverige en fullt utvecklad industriell massproduktion, som övertagit jordbrukets tidigare roll. Ännu 1906/10 svarar de två för vardera ungefär en fjärdedel av BNP. Drygt två decennier senare svarar industrin för en tredjedel och jordbruket för en sjundedel.[8]

Fram till 30-talets början genomförs i brasch efter bransch en genomgripande rationalisering av produktionsprocesser och standardisering av produkter. Dahmén framhåller att metodinnovationer och rationaliseringar, inte minst med ursprung i amerikansk krigsindustri, var särskilt karaktäristiska för 20-talet. Metoder var viktigare än nya varor; det mesta nya låg framför allt i sättet att använda redan befintliga maskiner och apparater. Planering, tidsstudier, tempoarbete, flytande tillverkning och standardisering var 20-talets lösenord. Det var således nyheter på produktionsmetodernas och produktionsorganisationernas område, som framför allt bar upp den avancerande utvecklingen under 20-talet. Detta ledde till absoluta eller relativa prissänkningar, som medförde en vidgad marknad för industriella produkter.[9]

Drivkrafterna bakom 20-talets industriella expansion finner man således i hög grad *inom* industrin.[10]

Denna utvidgning av den industriella strukturen och den moderna industriella teknologin skärper motsättningen mellan produktivkrafter och mervärdeproduktion. Lönsamheten steg visserligen efter djupdykningen under krisen i början av 20-talet, men ännu under högkonjunkturen 1927—1929 låg den lägre än före Första världskriget.[11]

Denna snabba omfördelning från jordbruk till modern industriproduktion, med utvidgade marknader, ökning av lönearbetet, leder till att området för planerad produktion av allmänna materiella produktionsbetingelser vidgas. Härtill bidrar också den kraftiga befolkningskoncentrationen; på mindre än två decennier ökar befolkningen i städer och tätorter från två till tre miljoner.[12] Kraven på vägar, gator och stadsplanering ställer de tidigare samfälligheterna inför uppgifter de inte på privat eller halvprivat väg kan fullgöra. Den planerade produktionen på detta

område är dock ännu i sin linda. En stor del av det offentliga engagemanget på dessa områden sker för övrigt i en semi-mervärdeproducerande form, via affärsverksinstitutioner.[13]

Viktigare var då behovet av en planerad produktion av allmänna immateriella produktionsbetingelser. Den kraftiga utvidgningen av det industriella lönearbetet kräver en bred spridning av vissa baskunskaper hos arbetarklassen. Det är dessutom nödvändigt att anpassa undervisningen till denna nya industriella miljö. Den snabbt expanderande lönearbetarklassen, som kommer från agrar miljö, möter ett drastiskt annat, föränderligt samhälle, som den behöver lära sig förstå, helst också acceptera. Den tidigare mer eller mindre sporadiska katekesundervisningen undervisar om mänskliga dygder mot bakgrund av en agrar/feodal struktur. Massproduktionens era kräver en annan uppsättning värden hos lönearbetarna.[14]

Också den planerade produktionen av sjuk- och fattigvård utvidgas under detta första skede av massproduktionseran. Vi har tidigare sett hur jakten på kostnader — rationaliseringar — är ett slags tidens signum. Ett av uttrycken för detta är tendensen att "socialisera" någon del av arbetskraftens reproduktionskostnader. En gången tids förhållanden med ett patriarkaliskt företag, som dominerar en ort och som traditionellt fullgjort en rad sociala funktioner, ersätts under massproduktionseran av snabbt växande urbana centra med fler kostnadsjagande företag och med en stor tillströmning av ny arbetskraft, vilken dessutom är undandragen den agrara miljöns sociala institutioner. Patriarkalismen undermineras. Det uppstår ett vakuum i tillhandahållandet av viktiga immateriella produktionsbetingelser. Den offentliga sektorns roll vidgas till en mer omfattande planerad produktion av sjuk- och fattigvård och socialvård.

## $S_3$ — fram till 1955

En rad viktiga förhållanden skiljer 1930-talet från 1920-talet. Skillnaderna är av en sådan art att det förefaller rimligare att föra samman 30-talet med perioden närmast efter Andra världskriget snarare än med 20-talet.

En ny typ av produktion och en ny typ av marknad präglar 30-talet. Den industriella verksamheten har en delvis ny inriktning. Den industriella expansionen på 30-talet skiljer sig klart från 20-talets exportinriktade tillväxt. 30-talet vilar framför allt på en starkt växande hemmamarknad. Industriinvesteringar och bostadsbyggande är de mest expansiva faktorerna.[15]

Spridningen av modern teknologi och det industriella lönearbetets vidgade roll skapade på 30-talet betingelser för en kraftig ökning av produktionen av varaktiga konsumtionsvaror. Nya metoder utvecklades för att bearbeta den expanderande hemmamarknaden. Man lade större vikt vid distribution, förpackning, märkesvarusystem, reklam etc. (Den första "amerikanska" förpackningsindustrin för övrigt 1930).[16] Denna satsning på varaktiga konsumtionsvaror, på distribution, märkesvaror och reklam kompenserade, enligt Dahmén, en uppenbar försvagning på 30-talet av de rent inhemska, drivande krafterna på det tekniskt-ekonomiska områ-

det.[17] Trots detta (eller är det kanske på grund av detta) finner man på 30-talet de första ansatserna till systematisk, teknisk forskning.

En av de allra betydelsefullaste enskilda faktorerna under denna massproduktionserans andra skede är bilindustrins enorma expansion. General Motors bygger sin första sammansättningsfabrik i Sverige just vid övergången till 30-talet. Vid denna tidpunkt rör det sig totalt om ca 100 000 registrerade personbilar i landet. Denna siffra stiger exponentiellt – efter ett i det närmaste totalt avbrott under kriget – till en miljon i början av 1950-talet och till två miljoner i början av 60-talet. Samma utvecklingsmönster finner man, om än i betydligt blygsammare skala när det gäller en rad andra, främst varaktiga konsumtionsvaror; radioapparater, hushållsmaskiner etc.

Vid övergången till 30-talet har en spänning uppstått mellan befolkningsutveckling och bostadsproduktion; mellan industriell expansion och bostads- och samhällsbyggande. Den förra faktorn har hunnit den senare i förväg.[18] Denna motsättning tenderar att accentueras under den följande snabba industriella expansionen. Industrin ökar sin andel av BNP från, som vi sett, 33 procent åren 1926/30 till 42 procent åren 1951/55. Jordbruket går tillbaka från 14 till nio procent samma period.[19] Lönearbetet ökar ytterligare i relativ omfattning. Andelen löntagare bland "ekonomiskt aktiva" ökar från ca 70 procent 1930 till ca 80 procent i mitten av 50-talet.[20]

Det sker också en strukturell förskjutning inom industrin som drabbar livsmedelsindustrin, som minskar sin andel av industriproduktionen från 28 procent 1926/30 till 17 procent 1951/55; framför allt till förmån för verkstadsindustrin (gruv- och metallindustrin ökar under samma period från 23 till 37 procent av industriproduktionen).[21]

Utvecklingen under massproduktionserans andra fas skärper motsättningen mellan produktivkrafter (samhällets produktiva potential) och mervärdeproduktionen (den privata ackumulationen). Som redan antytts uppstår i och med den industriella expansionen ett vakuum avseende viktiga allmänna materiella produktionsbetingelser. Efterhand fylls, åtminstone delvis, detta vakuum genom planerad produktion av vägar, gator och andra anläggningar, som är nödvändiga för fungerande industriella tätorter.

Produktivkrafterna når under 30- och 40-talen en sådan nivå att enbart mervärdeproduktion inte förmår allsidigt utveckla dem. Produktionen av t ex industrivaror – inte minst varaktiga konsumtionsvaror – kan inte utvecklas i ett vakuum, utan kräver allmänna materiella produktionsbetingelser av en ny omfattning. Den snabba urbaniseringen kräver bostäder och samhällsplanering; nya växande industriregioner och tätorter kräver gator och vägar. Efterfrågan på nya typer av produkter – t ex bilar – förutsätter utbyggnad av vägnätet. Dessa områden kräver en planerad produktion, väg- och gatubyggande, samhällsplanering etc går inte att göra tillräckligt lönsamt – följaktligen söker sig det privatackumulerade kapitalet andra exploateringsobjekt.

Också när det gäller immateriella produktionsbetingelser föreligger ett upp-

dämt samhälleligt behov. Folkundervisningen som tagit fart under det första skedet, men som ändå bara kom att omfatta delar av löntagarklasserna, expanderar under detta massproduktionens andra skede, för att till slut omfatta praktiskt taget alla. Den för denna period nya mer systematiska satsningen på vetenskapligteknisk forskning medför också en vidareutbildning via realskolor, yrkesskolor, tekniska och ekonomiska skolor av tillsvidare relativt begränsade grupper.

Främst 30-talskrisen visade på ett dramatiskt sätt det utvecklade, moderna storindustriella samhällets känslighet för kriser. Ingen av en äldre tids buffertar fungerar längre; det finns inget agrart uppland att återvända till, ingen möjlighet till tillfällig hantverksmässig försörjning. Hundratusentals arbetslösa blir kvar — sysslolösa och missnöjda — i städerna. Den "socialisering" av vissa av arbetskraftens reproduktionskostnader, som vi fann under massproduktionserans första skede, blir i detta andra skede regel. Den visar sig nu vara systemets enda tillgängliga funktion för resursfördelning, varförutan det samhälleliga arbetet, vid en allvarlig kris stannar av och systemet hotar att bryta samman. Det gäller här både en planerad produktion av sjuk- och socialvård och framför allt en inkomstfördelning efter behov av sociala skäl.

Omfattande industriella stukturförändringar — främst jordbrukets tillbakagång — accentuerar under detta skede också behovet av offentligt tillhandahållande av särskilda produktionsbetingelser. Detta stöd, som främst sker genom transfereringar, är wåledes en form av offentlig inkomstfördelning efter behov.

## $S_4$ — Högteknologisk era — från 1970

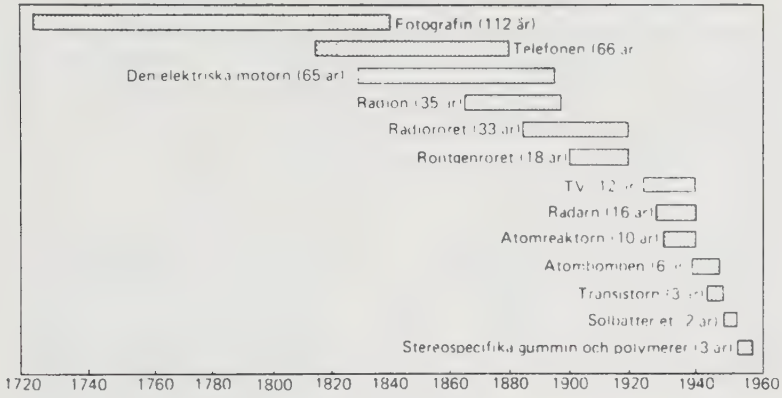
Från mitten och slutet av 1950-talet inträffar förändringar som gör det motiverat att tala om inledningen till en ny period. Dessa förändringar får genomslagskraft mot slutet av 60- och början av 70-talet.

Mot slutet av 50-talet börjar en viss överkapacitet göra sig gällande i svensk industri. Samtidigt skärps den internationella konkurrensen. Effekterna av detta uppskjuts emellertid några år på grund av en viss, tillfällig handelsboom — i hög grad beroende på fördelaktiga avtal med EFTA och i viss mån EEC. Men de gör sig gällande från mitten av 60-talet. Man har hävdat att 50-talet inneburit en "konservativ" industriell epok. Investeringsverksamheten fortsatte på en redan inslagen väg; man byggde ut kapaciteten i de anläggningar som redan fanns. Man anpassade helt enkelt inte strukturen till de förändrade betingelserna. Man har "nöjt sig med att lappa på en struktur, som redan på 30-talet visade sig vara 'optimal' ".[22]

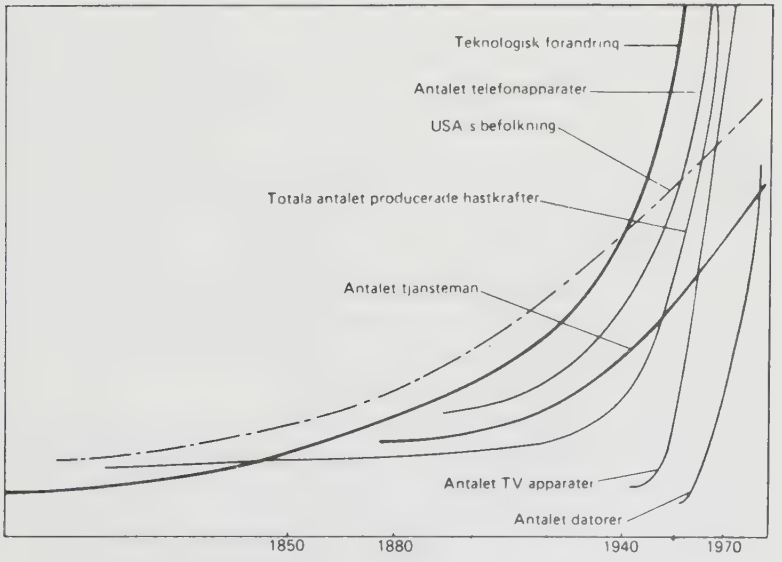
Det som framför allt händer från 50-talet är att den internationella industriella miljön träder in i ett skede där produktivkrafterna utvecklas i en takt som saknar motstycke; i en takt som dessutom hela tiden accelererar. Den vetenskapligt — teknologiska förändringstakten ökar hela tiden. Den internationella konkurrensen skärps; inte minst därför att "unga" nationer minskar den teknologiska klyftan till de "gamla".

Det är naturligtvis svårt att finna något tillfredsställande mått på denna utveckling. Diagram 8 illustrerar några allmänna indikatorer. Det första visar kommersialiseringens hastighet; dvs tidsrymden mellan uppfinning och fullständig marknadspenetrering. Det andra visar den teknologiska förändringens spridningshastighet.

*Diagram 8.*




*Kommersialiseringens hastighet*




*Förändringens spridningshastighet*

*Källa*: Ansoff I, Strategisk företagsledning, Malmö 1978 sid. 38.

Ett annat indikativt mått skulle kunna vara vissa beräkningar över den så kallade teknikfaktorns bidrag till produktionstillväxten. Med hjälp av estimerade produktionsfunktioner beräknar man hur stort bidrag som kapital respektive arbete svarar för av den totala tillväxten. Därvid återstår en restpost, som brukar benämnas teknikfaktorn, men som torde ha ett vidare innehåll. Den innehåller nya och förbättrade produkter, rationalisering, organisatoriska förändringar, teknologiska landvinningar; men också förbättrad marknadsföring, liksom överföringsvinster, som är resultat av att mindre effektiva anläggningar läggs ner till förmån för mer effektiva etc.[23] Så uppfattad förefaller teknikfaktorn vara en ganska god indikator på produktivkraftsutveckling. Nu finns det emellertid all anledning att ta denna typ av beräkningar med stor försiktighet. De är svåra att utföra och sannolikt behäftade med avsevärda mätfel. Man får ta dem för vad de är. De visar emellertid upp en bild som väl svarar mot diagrammens.

| År | Teknikfaktor[24] | År | Teknikfaktor[25] |
|---|---|---|---|
| 1870–1913 | 42% | 1950–1955 | 36% |
| 1920–1939 | 39% | 1955–1960 | 75% |
| 1946–1964 | 59% | 1960–1965 | 77% |
| | | 1965–1970 | 96% |
| 1870–1964 | 43% | 1970–1975 | 92% |
| | | 1950–1976 | 76% |

Under denna högteknologiska era skärps motsättningen ytterligare mellan produktivkraftsutvecklingen och mervärdeproduktionen. Av åtskilliga undersökningar att döma går industrins lönsamhet ner ända sedan början av 50-talet. När det gäller soliditeten (dvs andelen eget kapital) är denna nedgång än mer markerad.[26] Så långt den privata ackumulationens betingelser. Produktivkraftsutvecklingen medför å andra sidan en mycket hög efterfrågan på tillväxtkapital. Modern forskning och utveckling är mycket dyr och långsiktig. Därtill kommer förändringarna snabbt och den moraliska förslitningen av anläggningar är följaktligen hög. Vidare kräver modern teknologi ofta – om än inte nödvändigtvis – dyra anläggningar.

Inte bara förändringshastigheten, utan också komplexiteten ökar. Olika produktionsgrenar blir mer avhängiga varandra. Allmänna produktionsbetingelser ökar som följd av allt detta i betydelse, samtidigt som den privata ackumulationens förmåga att tillhandahålla dem tydligt minskar.

De allmänna materiella produktionsbetingelserna blir i starkt ökande utsträckning en uppgift för offentlig, planerad produktion. Vägar, gator, motorleder, stadsbyggande, hamnar, flygplatser är en mycket omfattande och dyrbar produktion. Energiproduktionen blir, från att från början varit en särskild produktionsbetingelse, nu i allt större utsträckning en allmän. Energiproduktionens råvaror blir också i allt högre grad en knapp (och följaktligen dyr) tillgång. Planerad produktion av energi har kommit att få en mycket stor och central roll.

Planerad produktion av immateriella produktionsbetingelser får självfallet mycket stor och central betydelse under denna vetenskapligt-tekniska era. I en ut-

redning görs en distinktion mellan teknisk och teknologisk utveckling. Den förra avser förändringar i produktionsapparaten eller i produkter, medan den senare är en benämning på förändringar i *kunskapsmassan* med avseende på vetenskapliga och tekniska förhållanden.[27]

Man kanske skulle kunna göra gällande att det med produktivkrafternas utveckling skett en förskjutning av tyngdpunkten från utvecklingen av teknik till utveckling av teknologi. Framför allt är denna markant under den högteknologiska eran. Det blir allt nödvändigare att skapa en hög kunskapsmässig beredskap för förändring; helst också föregripa den. Det räcker inte med omfattande produktion av forskning; löntagarnas allmänna utbildningsnivå måste höjas över hela linjen. Det blir allt vanligare att betrakta utbildningsåtgärder som investeringar i produktiva resurser.[28]

Insatser för andra immateriella produktionsbetingelser fortsätter att öka. Industristrukturens snabba föränderlighet kräver en ökad rörlighet hos arbetskraften. Ökad rörlighet fördyrar arbetskraftens reproduktionskostnader. Traditionella reproduktionsfunktioner omintetgörs — i samma mån som by- och släktgemenskap. Urbanisering betyder fördyrade levnadsomkostnader. Detta nödvändiggör (förutom ökade offentliga insatser på de redan nämnda områdena: samhällsbyggande och utbildning) ökade offentliga reproduktionskostnader — sjukvård, socialvård och socialförsäkringar.

Det kapitalistiska produktionssättet kräver under den högteknologiska eran en något förändrad ideologisk funktion. Mervärdeproduktionen som nu är kringgärdad av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov och som genomgår snabba strukturförändringar, hårdnande internationell konkurrens, som exploaterar en välutbildad arbetskraft, kräver också en förändrad värdebas. Systemet behöver — på grund av den komplexa miljön och de kvalitativa strukturförändringarna — kunniga och kritiska medborgare. Men det kräver också bibehållande av mervärdeproduktionens värdebas: det industriella lönearbetets dygder, individualism, konkurrens och en hög konsumtionsbenägenhet.[29] Denna motsägelsefulla ideologiska komponent är också en allmän immateriell produktionsbetingelse. Denna är bland annat utbildningssystemets uppgift.

De särskilda produktionsbetingelserna får under denna era fler offentliga inslag. Som vi sett ökar efterfrågan på tillväxtkapital samtidigt som lönsamheten minskar. Ett bibehållande av mervärdeproduktionen förutsätter därför en offentlig omfördelning av resurser till strategiskt viktiga sektorer. För att säkra den privata ackumulationen i dessa, måste extra medel ställas till förfogande. Först sker dessa ingripanden i form av subsidier och regleringar; senare i form av ett mer omfattande och systematiskt tillhandahållande av tillväxtkapital. En viktig del av detta är offentliga bidrag till en nödvändig och snabb "strukturrationalisering".

Slutligen bör det framhållas att förutom de ovan nämnda tendenserna till ökad planerad produktion har den offentliga sektorn en benägenhet för självtillväxt, som blir tydlig under denna era. Den planerade produktionen når under detta sta-

dium en sådan omfattning, att dess tillväxt i viss utsträckning blir självgenererande. Den kräver för det första en betydande "intern utbildning".[30] För det andra är dess sysselsättningsbenägenhet hög, eftersom de finansiella restriktionerna är svaga. Den har en benägenhet att mäta framgång i termer av "input" av resurser – främst sysselsättning – i avsaknad av mått på "output" av produktion. Med tiden växer också inslaget av offentligt anställda i riksdag, landsting, kommunala församlingar och de politiska partiernas ledning. Därigenom kommer de beslutsfattande inom den offentliga sektorn i stor utsträckning att vara desamma som har intresse av den offentliga sektorns tillväxt.

### Sammanfattning

I tablån nedan sammanfattas några punkter av det som sagts i föregående kapitel. Tablån är i princip densamma som givits tidigare. Här har den fyllts med några konkretare faktorer.[31]

Det kapitalistiska produktionssättet:

| Planerad produktion / inkomst-omfördelning / Produktionssätt | Allmänna produktionsbetingelser | | Särskilda produktionsbetingelser |
|---|---|---|---|
| | Materiella | Immateriella | |
| $S_1$ – till 1913<br>industrialisering | järnvägar<br>telegraf | allmän näringslagstiftning | |
| $S_2$ – till 1930<br>massproduktion I | vägar,gator | folkundervisning<br>sjuk- o fattigvård | |
| $S_3$ – till 1955<br>massproduktion II | vägar, gator<br>stadsplanering | folkundervisning<br>vidareutbildning<br>sjuk- o socialvård<br>socialförsäkringar | subsidier<br>regleringar |
| $S_4$ – från 1970<br>högteknologisk era | kommunikation<br>energiproduktion<br>råvaruproduktion | utbildning<br>forskning<br>sjuk- o socialvård<br>socialförsäkring | subsidier<br>regleringar<br>tillväxtkapital |

Tablån ger naturligtvis ingen fullständig bild. Den ger bara några centrala exempel på mer konkreta objekt för den planerade produktionen och den behovsstyrda inkomstfördelningen.

## 2. Arbetarklassens inflytande och det ekonomiska tvånget

Arbetarklassens[32] relativa inflytande utvecklas inte nödvändigtvis i en enkel tillväxtfunktion; den kan bestå av kvalitativa språng, liksom av perioder av tillbaka-

gång. Här ska dock formuleras några karaktäristiska stadier i denna utvecklingsprocess. Indikatorer på denna process är (i) arbetarklassens relativa omfattning, klasstrukturen etc — detta är, som framhållits tidigare, direkt relaterat till den industriella strukturens stadier, (ii) lönearbetarnas fackliga organiseringsgrad, och (iii) deras politiska inflytande. De båda senare indikatorerna är däremot inte entydigt relaterade till vare sig industristrukturens stadier eller till varandra; man kan tvärtom tänka sig flera kombinationsmöjligheter mellan de två och mellan dessa och den industriella strukturen. I tablån illustreras sambandet mellan facklig organiseringsgrad och politiskt inflytande.

Arbetarklassens grad av organiserat inflytande (W)

| Politiskt inflytande / Facklig organisationsgrad | $R_1$ Icke-arbetarpartier helt dominerande | $R_2$ Arbetarpartier av betydande styrka (> 1/3 av röst) | $R_3$ Arbetarpartier dominerande |
|---|---|---|---|
| $F_1$ Minoritet av arbetare organiserade | $W_1$ | | |
| $F_2$ Majoritet av arbetare organiserade minoritet av tjänstemän | | $W_2$ | |
| $F_3$ Alla arbetare organiserade majoritet av tjänstemän | | | $W_3$ |

(Beteckningarna (F), (R) och (W) definieras operationellt av tablån.

Alla nio kombinationerna är naturligtvis i princip möjliga; men jag antar här att det starkaste sambandet representeras av nordvästsydost-diagonalen, vilken således representerar ideal-fallen — tre typiska stadier i arbetarklassens organiserade, relativa makt eller inflytande.

(W) anger således arbetarklassens grad av organiserat inflytande i systemet. Implicit i detta begrepp finns också, eftersom det uttryckts relativt, statsapparatens motverkande makt. Detta är ett teoretiskt försök med empirisk tolkning att forma ett samlat begrepp för *överbyggnadens* mest avgörande orsaksmässiga betydelse för systemets grundläggande process — mervärdeproduktionen.

Denna orsaksmässiga betydelse består i att detta organiserade inflytande *motverkar det ekonomiska tvång,* som utgör en hörnpelare i det mervärdeproducerande lönearbetet: (i) tvånget att arbeta för sin försörjning (arbetet som enda försörj-

ningskälla) och (ii) tvånget att begränsa denna försörjning (arbetarnas del av produktionsresultatet) till förmån för en omfattande privat ackumulation (kapitalets del av produktionsresultatet).

Detta ekonomiska tvång förutsatte en förhållandevis svag arbetarklass; och var i sin tur en förutsättning för det mervärderproducerande systemets reproduktion och tillväxt under dess tidiga epok då produktivkrafternas utvecklingsnivå var blygsam. En ökning av arbetarklassens organiserade inflytande underminerar gradvis det ekonomiska tvånget och därmed också det genom marknaden bestämda utrymmet för privat ackumulation.[33]

Den aspekt av arbetarklassens organiserade inflytande som uppmärksamheten här är koncentrerad på, gäller dess utnyttjande för att maximera de materiella reproduktionsbetingelserna. Lönearbetarnas materiella reproduktionsbetingelser kommer här att stå emot systemets själva förutsättning; den privata ackumulationen.

Och när arbetarklassens organiserade inflytande efterhand ökar – och det ekonomiska tvång som varit systemets förutsättning undermineras – blir systemets fortbestånd en fråga om dess kapacitet att åstadkomma *både och*.[34]

Ovan kvantifierades tre stadier i utvecklingen av arbetarklassens inflytande: $W_1$, $W_2$ och $W_3$. Dessa stadier representerar en utvidgning både av omfattningen och komplexiteten av de offentliga reproduktionsfunktioner som systemet måste fullgöra.

Hypotes 1. Under det första stadiet ($W_1$) gäller det de mest tvingande och näraliggande reproduktionsbetingelserna. Det gäller här systemets oförmåga att överhuvudtaget skapa försörjning. *Arbetslösa* och *gamla* är i en urban marknadsekonomi helt utan försörjning. En begynnande organisering av arbetarklassen nödvändiggör offentliga åtgärder mot dessa mest akuta effekter av det ekonomiska tvånget.

Hypotes 2. Det andra stadiet ($W_2$) innebär en betydande kvalitativ utvidgning av inflytandet och det ekonomiska tvångets effekter dämpas i en helt annan utsträckning. De ovan nämnda områdena blir nu föremål för verkligt betydande inkomstomfördelning efter behov. De offentliga reproduktionsfunktionerna utvidgas också till att gälla två områden av alldeles central vikt för arbetarnas reproduktion *barnen* och *sjukvården*.

Hypotes 3. I det tredje stadiet ($W_3$) är den övervägande delen av lönearbetarna organiserade fackligt och de utgör samtidigt basen för dominerande politiska partier. Häri ligger en möjlighet till mycket långtgående begränsningar av mervärdeproduktionens ekonomiska tvång – potentiellt rent av till ett upphävande av det. Här krävs således en mycket stor adaptiv kapacitet av systemet. För att bibehålla en betydande privat ackumulation, måste det samtidigt utveckla ett mycket omfattande system för sociala tjänster och socialförsäkringar, vilka innefattar en stor mängd av arbetarklassens reproduktionsbetingelser.

Detta är några hypoteser, som antyder det allmänna sambandet mellan arbetarklassens organiserade inflytande och vidgningen av planerad produktion och inkomstomfördelning.

## Fackling organisationsgrad (F)

I de båda diagrammen nedan visas beräkningar av den ungefärliga organisationsgraden hos arbetare respektive tjänstemän. Med utgångspunkt i den grova indelningen av den fackliga organisationsgradens stadier i tablån tidigare och med hjälp av diagramuppgifterna,[35] kan man göra en mycket ungefärlig tidsmässig bestämning av dessa stadier. (se Diagram 9)

### $F_1$ — En minoritet av arbetare organiserade

1910 är organisationsgraden låg. Den har sjunkit kraftigt som följd av storstrejken. Ca 20 procent av manliga arbetare i industri, hantverk och i tjänstesektorn är organiserade. Endast några få procent av kvinnorna. 20 år senare 1930 är ca 60 procent av samma kategori manliga arbetare organiserade och ca 15 procent bland kvinnorna.

### $F_2$ — Majoriteten av arbetarna organiserade och en minoritet av tjänstemännen

1940 är ca 80 procent av manliga och ca 50 procent av kvinnliga arbetare organiserade fackligt. Av tjänstemännen beräknas däremot bara 25 procent vara organiserade. Någon gång mellan 1930 och 1940 är det rimligt att tänka sig att det skett en övergång från det första till det andra stadiet. Ser man på medlemsrekryteringen till LO finner man den snabbaste ökningen under andra hälften av 30-talet. 1930 är medlemsantalet 553 000; 1934 653 000 och 1939 961 000. Mellan 1934 och 1939 ökar således antalet medlemmar i LO med nära 50 procent.[36]

Tio år senare — 1950 — beräknas organisationsgraden vara ca 90 procent bland manliga och ca 75 procent bland kvinnliga arbetare. Ännu är mellertid bara ca 45 procent av tjänstemännen fackligt anslutna.

1960 är mellan 90 och 100 procent av både manliga och kvinnliga arbetare medlemmar av facket; men fortfarande bara hälften av tjänstemännen. Detta tillstånd markerar en övergång till det tredje stadiet.

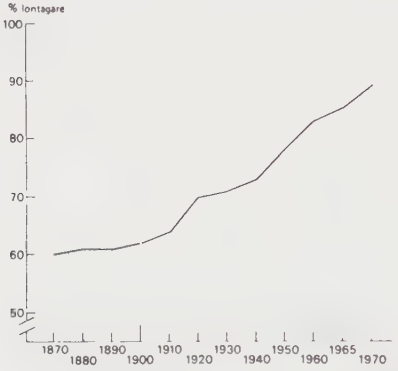
### $F_3$ — Alla arbetare och en majoritet av tjänstemännen är fackligt organiserade

Diagramuppgifterna för arbetare sträcker sig bara till 1960, men LO:s medlemsstatistik visar en fortsatt ökning. Ökningen under 60-talet är faktiskt något snabbare än under 50-talet — både för män och kvinnor. 1960 har LO 1 486 000 med-

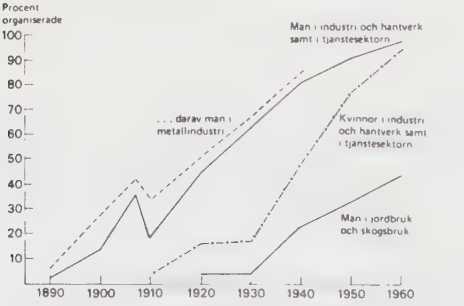
lemmar, varav 335 000 kvinnor. 1972 är siffrorna 1 771 000 respektive 548 000.[37] Arbetarnas fackliga organisationsgrad kan därför antas fortsätta att stiga mot 100 procent.

Tjänstemännen är 1965 till drygt 50 procent organiserade. Men det är uppenbarligen först efter 1965 som organiseringen tar fart på nytt; efter att ha stått relativt stilla i 15 år. 1973 är drygt 65 procent av tjänstemännen organiserade.

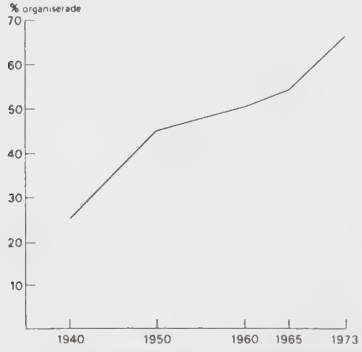
*Diagram 9.*




*Ungefärlig andel lontagare bland ekonomiskt aktiva män och kvinnor i Sverige 1870–1970.*




*Ungefärlig facklig organisationsgrad bland arbetare efter kön och näringsgren 1890–1960.*




*Facklig organisationsgrad bland tjänstemän 1940–73.*

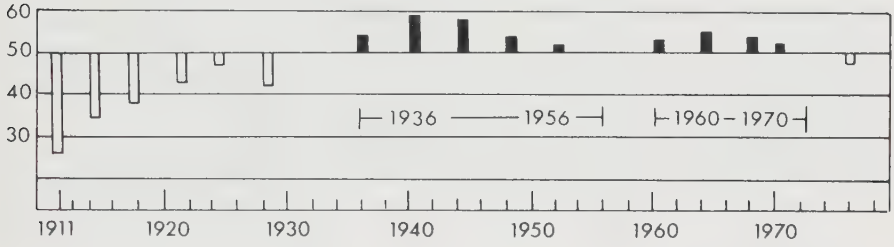
*Källa*: Korpi W, Arbetarklassen i välfärdskapitalismen, Kristianstad 1978 sid. 73, 76 och 80.

## Politiskt inflytande (R)

Som en mycket grov indikator på politiskt inflytande används här arbetarpartiernas röstandelar vid val till riksdagen. Till arbetarpartierna räknas socialdemokratiska partiet och partier till vänster om detta. Diagrammet visar hur denna röstandel varierat mellan 1911 och 1976.

Arbetarpartiernas relativa röstandelar vid riksdagsval.

*Diagram 10.* Arbetarpartiernas relativa röstandelar vid riksdagsval.




Från och med riksdagsvalet 1914 når arbetarpartierna en tredjedel av rösttalet (36,3 %), vilket här har definierats som "betydande styrka" och alltså innebär inledningen till det andra skedet ($R_2$) i arbetarklassens politiska inflytande.

1936 når arbetarpartierna för första gången absolut majoritet. Efter ett avbrott 1956 bibehålls denna majoritet fram till 1973 – jämviktsriksdagen. Som framgår av diagrammet är denna majoritet aldrig särskilt kraftig. Störst är den åren 1940 och 1944 (under krigsåren samlingsregering!) då den ligger mellan 57 och 58 procent. Socialdemokraternas regeringsinnehav under drygt fyra decennier är en avsevärt lång period, men parlamentariskt är de aldrig helt dominerande. Arbetarpartierna har en dominans från 1936, men den är på det hela taget knapp.

## Arbetarklassens grad av organiserat inflytande (W)

Om man reproducerar tablån från det föregående och i den inför de uppgifter som redovisats ovan, erhåller man följande tidsbestämda stadier i arbetarklassens grad av organiserat inflytande (W).

Stadier i arbetarklassens grad av organiserat inflytande.

| Politiskt inflytande / Facklig organisationsgrad | Icke-arbetarpartier helt dominerande $R_1$ | Arbetarpartier av betydande styrka $R_2$ | Arbetarpartier dominerande $R_3$ |
|---|---|---|---|
| $F_1$ – minoritet av arbetare organiserade | | $W_1$ 1914–1930 | osannolik kombination |
| $F_2$ – majoritet av arbetare organiserade minoritet av tjänstemän | | | $W_2$ 1936–1960 |
| $F_3$ – alla arbetare organiserade majoritet av tjänstemän | osannolik kombination | | $W_3$ 1965–1973 |

Kombinationen ($F_1R_2$) ger naturligtvis en högre grad av inflytande än ($F_1R_1$), liksom ($F_2R_3$) högre än ($F_2R_2$). Likaså är det självklart att inflytandet växer med tiden *inom* en kombination. Detta inte minst av det skälet att det sannolikt tar sin tid innan detta inflytande gör sig gällande. Det ska ju bland annat verka igenom en ofta ganska långsam och trög politisk process.

Ändå vill jag således utifrån det resonemang som förts om facklig organisationsgrad och politiskt-parlamentariskt inflytande göra gällande att det förelegat tre relativt distinkta stadier i utvecklingen av arbetarklassens organiserade inflytande; även om de exakta gränserna mellan dem är svåra att dra och i någon mening alltid blir godtyckliga.

Under det första stadiet – 1914–1930 – tar sig inflytandet huvudsakligen uttryck i offentliga åtgärder mot arbetslöshet och för åldringsvård (inklusive pensioner).[38]

I och med det andra skedet 1936 till 1960 vidgas hela den offentliga reproduktionsfunktionen. Här är det framför allt fråga om en omfattande utvidgning av arbetslöshetsförsäkringar, pensioner, barnomsorg och sjukvård, liksom om genomförandet av progressiv beskattning.

Det tredje stadiet, från och med 1965 medför utbyggandet av ett mycket om-

fattande och komplext system av socialförsäkringar och sociala tjänster.* Den numera höga organiseringsgraden bland tjänstemännen är ett av uttrycken för att villkoren för arbetare och tjänstemän mer och mer jämnas ut. Tjänstemännen får en anställningssituation, löneförhållanden, arbetslöshet etc som mer och mer liknar arbetarnas. De lönearbetande blir en alltmer homogen klass. Samtidigt med detta ökar också andelen löntagare bland den ekonomiskt aktiva befolkningen. Potentiellt innebär detta en mycket kraftig begränsning av det ekonomiska tvånget och en vidgning av behovsstyrd produktion och fördelning.

Politiskt är emellertid denna lönearbetarklass påfallande heterogen. Trots denna klass' snabba tillväxt och materiellt sett allt homogenare struktur, visar arbetarpartierna snarast en långsiktig tillbakagång. När det gäller det politiska inflytandet kan denna tendens i någon mån kompenseras av att de borgerliga partierna i allt större utsträckning blir beroende av stöd från just denna lönearbetarklass.[39] Betydelsefullt härvidlag är naturligtvis också att de borgerliga partierna ändrat inställning till den offentliga sektorns tillväxt dels genom systemets materiella förändring, dels genom arbetarklassens tillväxt och organisering och dels genom det ökade löntagarinflytandet i deras egen väljarkår.

## 3. Samhällsformationens förändrade karaktär

I de två föregående kapitlen har jag försökt ge någon form av empiriskt stöd åt påståendet att både produktionssätt och arbetarklassens organiserade inflytande har genomgått så omfattande förändringar att de var för sig tvingat fram en långtgående omfördelning från mervärdeproduktion till behovsstyrd produktion och inkomstfördelning. Jag har också med hjälp av vissa kriterier beskrivit utvecklingen av dessa två faktorer i några karaktäristiska stadier. Man kan naturligtvis försöka kombinera dessa till något som då snarast blir en härledd stadieteori för den kapitalistiska samhällsformationen (T) (dvs kombinationen av produktionssätt (S) och överbyggnad (W)).

Detta kräver ett val av utgångspunkt. Här utgår jag helt enkelt från produktionssättets stadier. Vidare antar jag att en adekvat jämförelse mellan stadierna bäst sker om man utgår från respektive stadiums slutskede, vilket förefaller rimligt. Om massproduktionserans andra skede gäller t ex att redan från 30-talets början sker väsentliga kvalitativa förändringar — både i produktionssättet och i de offentliga funktionerna. Men den fulla verkan — det för epoken typiska — visar sig knappast fullt ut förrän den går mot sin mognad; dvs just innan det sker en kvalitativ övergång till ett nytt skede.

En adekvat jämförelse mellan produktionssättets stadier skulle då utgå från respektive slutskede; dvs 1913/14, 1928/30, 1952/54 och 1972/74. (Genom att

* Hit hör naturligtvis också kvalitativa faktorer som arbetslagstiftningen — arbetsmiljön, Åmanlagar, MBL, styrelserepresentation etc.

använda tvåårsgenomsnitt återkommer man en viss konjunkturutjämning).

Dessa jämförelseår råkar också vara adekvata för stadierna i arbetarklassen organiserade inflytande utifrån samma kriterier. Undantaget är åren 1952/54. Dessa år representerar dock den senare hälften av det andra stadiet ($W_2$).

Ett centralt tema i denna avhandling har varit de förändringar som samhällsformationens två dynamiska faktorer – *produktivkrafterna* och *arbetarklassens organiserade inflytande* – medfört när det gäller förhållande mellan *mervärdeproduktionen* (G) och den *behovsstyrda produktionen och inkomstfördelningen* (P). En empirisk jämförelse härvidlag mellan de ovan specificerade stadierna kräver ett relativmått på (P). Det är svårt att finna ett helt acceptabelt mått. I del I diskuterades en del sådana mått och deras svagheter. Som mått på den planerade produktionens relativa omfattning har jag här valt andelen sysselsatta i offentlig tjänst. Fördelen med detta är att man mäter planerad produktion och mervärdeproduktionen med samma mått, vilket inget annat tillgängligt mått gör. Den behovsstyrda inkomstfördelningen kvantifieras som offentliga transfereringars andel av BNP.

I tablån nedan uttrycks med hjälp av dessa mått förhållandet mellan samhällsformationens två konkurrerande lagar: mervärdeproduktionen (G) och produktion och fördelning efter behov (P) under de olika stadierna:

Omfattningen av planerad produktion och inkomstfördelning efter behov.

| Samhällsformationens stadier | | Andelen offentliga sysselsatta | Offentlig transfereringsandel av BNP |
|---|---|---|---|
| $T_{k0}$:($P_{m1}P_{w0}$) | 1913/14 | 4,7% | 1,5% |
| $T_{k1}$:($P_{m2}P_{i1}P_{w1}$) | 1928/30 | 5,5% | 3,3% |
| $T_{k2}$:($P_{m3}P_{i2}P_{s1}P_{w2}$) | 1952/54 | 10% | 8,8% |
| $T_{k3}$:($P_{m4}P_{i3}P_{s2}P_{w3}$) | 1972/74 | 24% | 20% |

*Källor*: 1913/14 Östen Johansson & Erik Höök 1928/30 dito, 1952/54 Östen Johansson och OECD National Accounts, 1972/74 SOS Sysselsättningen och OECD.

Denna tabell – med de brister som vidlåder dessa mått – är en empirisk indikator på den kapitalistiska samhällsformationens förändrade karaktär. Så stor del av arbetskraften som en fjärdedel är under det tredje stadiet faktiskt sysselsatt utanför den mervärdeproducerande, marknadsstyrda delen av systemet. Så stor del av nationalprodukten som en femtedel fördelas faktiskt under samma stadium efter behov.

All denna information finns ju utförligare presenterad i avhandlingens del I. Där har redan framhållits att socialvård och socialförsäkringar är den mest expansiva utgiftskategorin; men att utgiftsexpansionen är bred och omfattar de flesta kategorier.[40] I övrigt kan man konstatera att under det första stadiet är utbildningsutgifternas expansion påfallande. Under det andra stadiet ökar de ekonomiska tjänsterna – framför allt då bilproduktionens följdinvesteringar – markant. Det senaste stadiet karaktäriseras av en mycket snabb sjukvårdsexpansion.

Det sker således en viss relativ förskjutning mellan de olika utgiftskategorierna från stadium till stadium. Men, och det är en central konsekvens av det som sagts, de har alla en *dubbel funktion* i systemet. De är båda ett uttryck för produktionssättets successivt förändrade karaktär och ett uttryck för arbetarklassens organiserade inflytande.

Det finns ingen möjlighet, så långt som denna teori sträcker sig, att avgöra den relativa vikten av dessa två dynamiska faktorer.[41]

Utvecklingen av de offentliga funktionerna är ett uttryck för (framtvingad av) en motsägelsefylld process. I viss utsträckning tycks skilda offentliga funktioner kunna förenas i samma slag av offentlig produktion; i denna mening står funktionerna i samklang med varandra. Å andra sidan medför arbetarklassens ökade inflytande att denna produktion och inkomstomfördelning förs långt utöver vad som är nödvändigt och gynnsamt för produktionssättets och mervärdeproduktionens krav.

Å ena sidan är utvecklingen av planerad produktion en allt nödvändigare betingelse för den privata ackumulationen. Å andra sidan underlättar just denna utveckling en fortsatt begränsning av den privata ackumulationen och det ekonomiska tvånget — via arbetarklassens ökande inflytande.

Jag har tidigare försökt visa att lönearbetarklassens inflytande framför allt under det tredje stadiet *potentiellt* innebär en mycket långtgående begränsning av det ekonomiska tvånget. På grund av lönearbetarnas relativa mångfald, homogenitet och institutionaliserade inflytande har samhällsformationen i sitt senaste stadium nått ett läge där det ekonomiska tvånget — en av mervärdeproduktionens hörnpelare— är ifrågasatt. Potentiellt kanske det rent av är möjligt att upphäva, om lönearbetarna använde hela sitt inflytande i den riktningen. Motsättningen mellan mervärdeproduktion och behovsstyrd produktion och fördelning är idag faktiskt en fråga om ideologi, argument om effektivitet, frihet eller andra värden. För lönearbetarna är det inte längre fråga om en tvingande ekonomisk nödvändighet.

Om det är så, då är detta ett tecken på den kapitalistiska samhällsformationens numera tvehövdade karaktär. Den äger inte längre endast en grundläggande egenskap — lagen om mervärdeproduktion. Den har genom själva sin utvecklingsprocess också införlivat lagen om produktion och fördelning efter behov.[42]

Om detta är vad det tredje stadiet potentiellt innebär, så måste det ändå framhållas att den *faktiska* utvecklingen befinner sig på visst avstånd därifrån. Den relativa friheten från ekonomiskt tvång är ännu i hög grad en individuell frihet (som omfattar långtifrån alla). Den alldeles övervägande delen av den inkomstomfördelning som sker exempelvis inom socialförsäkringssektorn är en omfördelning *inom* lönearbetarklassen. Så på var och en som frigjort sig går det åtskilliga som inte gjort det.

# Noter

## Inledning

1. När detta manus förbereds för tryckning i september 1979 får jag i min hand Ian Gough, The Political Economy of the Welfare State. London 1979. Det är en marxistisk framställning som mer än någon annan jag läst påminner om min egen. Gough antyder samma dubbla funktioner hos staten: dels kopplingen till kapitalackumulationen (produktionsbetingelsernas förändrade karaktär), dels kopplingen till arbetarklassens ökade styrka. Han är också kritisk mot de riktningar som ensidigt framhåller den ena eller andra av dessa aspekter. Gough är emellertid avvisande mot en funktionalistisk tolkning av statens roll på, som jag tycker, ytliga grunder. Han anser en sådan alltför "objektifierande", vilket den som jag försöker visa inte alls behöver vara. Allmänt sett har Gough dock en annorlunda uppläggning av sin bok. Den förefaller ha sitt främsta syfte i att ge perspektiv på den nuvarande krisen; om vars utgång den också uttalar sig med ganska stor bestämdhet.

   Det finns dock åtskilligt i boken som det hade varit värt att diskutera – om den kommit tidigare.

## Noter till del I

1. Höök, E, Den offentliga sektorns expansion. Uppsala 1962.
2. Waara, L, Kommande avhandling. Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala.
3. De exceptionella förhållandena; framför allt de höga försvarsutgifterna förrycker proportionerna. 1942 är t ex försvarsutgifterna nästan hälften (44 procent) av totala offentliga utgifter.
4. För data se tabellbilagan.
5. Ibid.
6. Se bilagan 1.
7. Se exempelvis Statistiska Meddelanden Nr N 1975:98 sid 20 f.
8. Se a a sid 21.
9. Se a a sid 20 f.
10. Höök, E, a a.
11. Peacock och Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton 1961.
12. Peacock och Wiseman a.a sid 182 ff.
13. Se t ex Musgrave, R, Fiscal Systems. New Haven and London 1969.
14. O'Connor, J, Fiscal Crisis of the State. New York 1973.
15. Gough, I, State expenditure of advanced capitalism. New Left Review, 92, 1975, section 3.
16. O'Connor, J, a a chapters 4, 5 och 6.
17. Se t ex Blaugh, M (ed), Economics of Education, part I–II. Harmondsworth 1968, 1969.
18. Höök, E, a a.
19. Som torde framgår av bilagan 1 medför de successiva statistikomläggningarna att

Hööks mer detaljerade kategorisering blir svår att upprätthålla. För övrigt är mitt syfte med denna del I i motsats till Hööks bara att ge en översiktlig bild av utvecklingen. För detta syfte räcker den något grövre indelningen.

20. En tolkning av O'Connors tre kategorier i termer av ovanstående utgiftskategorier skulle förslagsvis kunna se ut på följande sätt. "Social expenses" omfattar administration, lag och ordning och försvar. "Social consumption" omfattar undervisning, sjuk- och hälsovård, socialvård och socialförsäkringar. "Social investment" omfattar ekonomiska tjänster och planering. Det har tidigare hävdats att det vore rimligare att hänföra undervisning till "Social investment", inte minst utifrån det perspektiv O'Connor anlägger. Vidare bör det påpekas att ekonomiska tjänster och planering bara är en del av det mer omfattande begreppet "social investment". Min undersökning omfattar inte alla utgifter för infrastruktur (t ex de affärsdrivande verken) och den omfattar inte alls statliga och kommunala bolag.
21. Kanhända har det också sitt värde att belysa den faktiska utvecklingen enligt en alternativ ändamålsuppdelning. Ett försök att tvinga in ovan refererade data i O'Connors kategorier har sina uppenbara svagheter, vilket redan framhållits. Dessa kategorier har en abstrakt karaktär och låter sig inte utan vidare fyllas med konkret innehåll. En "beskrivning" utifrån dessa kategorier ger naturligtvis också mindre detaljerad information. Här är det bara medtaget som en illustration till några strukturella förändringar av de offentliga utgifterna. Enligt de tidigare givna operationella definitionerna av O'Connors begrepp skulle utgifternas relativa fördelning utvecklats på följande sätt: "Social expenses" svarade 1913 för drygt hälften, eller 52 procent av de totala utgifterna; 1974 har dessa utgifter minskat anmärkningsvärt i betydelse, de svarar nu för endast en fjärdedel, eller 27 procent. "Social consumption" har nu övertagit den dominerande rollen. Denna utgiftskategori, som vid periodens början utgjorde 32 procent av alla utgifter, tar vid periodens slut i anspråk hela 56 procent. "Social investment" slutligen har bibehållit sin relativt obetydliga andel hela perioden igenom – uttryckt i exakta termer har denna post minskat från 17 till 16 procent. Dock hör till denna kategori åtskilligt som faller utanför denna undersökning; statliga och kommunala företag, affärsverk etc.

    För övrigt räcker det med att framhålla den dominerande roll "social consumption" övertagit under perioden. Den post benämner O'Connor med en annan term "socialt variabelt kapital", dvs de utgifter som minskar arbetskraftens reproduktionskostnader för det privata näringslivet.
22. Statistiska Meddelanden Nr N 1975:98, sid 21.

## Noter till del II

1. Samuelson, P, Stability and Growth in the American Economy, Wicksell Lectures, 1962, sid 38.
2. Wicksell, K., A new Principle of Just Taxation; i Musgrave R & Peacock A, Classics in the Theory of Public Finance, New York 1967 sid 74.
3. Musgrave, R, Theory of Public Finance, Tokyo 1959, sid 61 ff.
4. Musgrave och Peacock, a a Inledningen.
5. Musgrave och Peacock a a sid xi.
6. Wicksell, K, a a sid 75.
7. Wicksell, K, a a sid 72.
8. Ibid.
9. Pigou, A C, A Study in Public Finance, Macmillan 1949, sid 31.
10. Ibid.
11. Ibid.

12. Wicksell, K, a a sid 80.
13. Samuelson, P, The pure theory of public expenditure, Review of Economics and Statistics 36, No. 4 (November 1954), Musgrave, R, a a.
14. Höök, E a a sid 52.
15. Höök, E, a a sid 62.
16. Höök, E, a a sid 58.
17. Höök, E, a a sid 53.
18. Höök, E, a a sid 63.
19. Höök, E, a a sid 53.
20. Höök, E, a a sid 57.
21. Wicksell, K, a a sid 81, 82.
22. Wicksell, K, a a sid 82.
23. Höök, E, a a sid 54.
24. Musgrave, R, Fiscal Systems, New Hven and London 1969, sid 70.
25. Musgrave, R, a a sid 69, 70.
26. Hagen, E E, The Economics of Development, Homewood Ill 1968, sid 315.
27. För en översikt över teorier om "Politics of Collective Choices" se t ex Burkhead and Miner, Public Expenditure, Chicago 1971, sid 145 ff.

27b. För en mer disaggregerad analys på samma teoretiska grundval se Murray R Efterfrågan på offentliga tjänster – daghem som exempel; i Gustafsson B (ed.) Den offentliga sektorns expansion. Teori och metodproblem. Uppsala 1977.

28. Gandhi, Ved P, Wagner's law of public expenditure: Do recent cross section studies confirm it? Public Finance, Vol. 26, No. 1 1971.
29. Gandhi, Ved P, a a.
30. Vewerka, I. The growth of government expenditure in the United Kingdom since 1790 i Peacock och Robertson (ed), Public Expenditure: Appraisal and Control, Edinburgh 1963.
31. Vewerka, I, a a. Andic och Vewerka, The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, Finanzarchiv, N F Band 23, Heft 2 (January 1964). Musgrave, Fiscal Systems, 1969. Bird, R, The Growth of Government Spending in Canada, Toronto 1970.
32. Bird, R, a a sid 73. Musgrave, R, Fiscal Systems, 1969, sid 105.
33. Se t ex Gupta, S P, Public Expenditure and Economic Development – A Cross Sectional Analysis, Finanzarchiv N F Band 27 (October 1968) och Musgrave, R, Fiscal Systems, 1969.
34. Gupta, S P, a a sid 37.
35. Zenker, R, Den offentliga sektorns tillväxt i Lundberg, E (ed), Svensk finanspolitik i teori och praktik. Stockholm 1971, sid 77.
36. Merkies och Weitenberg, A principle component analysis of government expenditure in the Netherlands i Paelink J H P (ed), Programming for Europe's Collective Needs. Amsterdam 1970.
37. A.a. sid 108–112.
38. A A sid 110.
39. Peacock och Wiseman, a a sid 3.
40. A a sid 25.
41. A a sid 26.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. A a sid 26–27.
46. A a sid 27.
47. A a sid 65.

48. A s sid 66.
49. A a sid 95.
50. A a sid 54.
51. A a sid 65.
52. A a sid 95.
53. A a sid 66.
54. Rodriguez, E, Kommande avhandling. Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala.
55. Forsman, A, Offentliga sektorns expansion – En internationell jämförelse. PM vid ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala, vt 1976.
56. Martin och Lewis, Patterns of public revenue and expenditure, Manchester School of Economic and Social Studies, Vol xxiv, No. 3, September 1956.
57. Baumol, Macroeconomics of unbalanced growth, American Economic Review, lvii, June 1969. Se också Vewerka a a och Bird a a.
58. Vewerka, I, a a.
59. Statistiska Meddelanden i Nationalräkenskaperna.
60. Johansson, Ö, The Gross Domestic Produkt of Sweden and its Composition 1861–1955. Uppsala 1967, sid 190.
61. OECD, National Accounts Statistics.
62. Peacock och Wiseman a a sid 22, 23 och 140, 141.
63. Wilensky, H, The Welfare State and Equality, Berkeley 1975 sid 97.
64. Korrelationskoefficienterna ligger mellan r = + 0,87 och r = + 0,91. Se Wilensky a a sid 135–137.
65. Wilensky, H a.a. sid. 22–25.
66. Modellens multipeldeterminationskoefficient varierar i de tre fallen mellan $R^2 = 0{,}83$ och $R^2 = 0{,}88$. Se Wilensky a a sid 47.
67. SOU 1976:45. Kommunernas ekonomi 1960–1972.
68. A a sid 56.
69. A a sid 52, 53. Enligt en studie utförd av Dahlberg, L,- Empirical Studies in Public Planning, Memorandum nr 67. Nationalekonomiska institutionen, Göteborg 1977 – förklarar den förändrade ålders- och könsfördelningen i befolkningen 10 % av tillväxten i sjukvårdskostnaderna under perioden 1963–1973. Större delen av expansionen under perioden förklaras enligt undersökningen av de sänkta patientavgifterna och de förbättrade sjukförmånerna genom 1967 och 1970 års sjukförsäkringsreformer. (Se också Berglind-Jönsson m fl, Sjukvård i tillväxt, Liber 1978). Dessa resultat är väl förenliga med mina slutsatser om de demografiska faktorernas relativt ringa inflytande på den kraftiga relativa expansionen av sjukvårdskostnaderna.
70. Se not 1 Inledningen.
71. Peacock och Wiseman a a sid 17.
72. Se den tidigare diskussionen om Gandhi a a och dennes referenser.
73. Peacock och Wiseman a a sid xxii ff.
74. Wagner, A Das Gesetz der zunahmenden Staatstätigkeit, i Recktenwald II (ed.) Finanzteori, Köln, Berlin 1970 sid. 241.
75. Föregående sidor är en sammanfattning av Wagner a a sid 241–243. Texten följer ganska nära originalet. På några punkter har en viss tolkning skett eftersom innebörden är oklar och en översättning tvingar till preciseringar. Andra sammanfattningar av Wagner teori finns hos t ex Bird a a och Peacock och Wiseman a.a.

69a. Efter denna genomgång av ett antal delförklaringar till utgiftsexpansionen kan man fråga sig om inte dessa *tillsammans* kan förklara en hel del även om de var och en för sig inte räcker så långt. I själva verket är dessa förklaringar "teorifragment", som inte låter sig förenas. Det har här framför allt kritiserats från teoretiska utgångspunkter och det torde vara svårt att kvantifiera deras respektive förklarande värde – än mindre addera dem.

76. För att inte göra Wagner alltför stor orätt bör man kanske påpeka att distinktionen normativ-positiv knappast var vedertagen på hans tid.
77. För en överblick över denna marxistiska statsdebatt se Jessup, B, Recent theories of the capitalist state, Cambridge Journal of Economics, Vol 1, No 4, December 1977.
78. Helt fräckt förbigår jag i detta sammanhang den debatten och koncentrerar framställningen till Altvater. Eftersom min avsikt är att fördjupa analysen på en del systemteoretiska avsnitt faller marxismdebatten om staten lite vid sidan om framställningen. Altvater, E, Notes on Some Problems of State Interventionism: Kapitalistate 1/1973
79. Altvater E, a.a. sid 102.
80. A a sid 99.
81. A a sid 98.
82. A a sid 98.
83. A a sid 99.
84. A a sid 100.
85. Ibid.
86. Ibid.
87. A a sid 105.
88. Ibid.
89. A a sid 102.
90. Ibid.

## Noter till del III

1. *Staten* betyder i denna marxistiskt färgade tradition inte samma sak som i den vardagsspråkliga distinktionen stat och kommun, utan är en samlande beteckning på "offentlig myndighet".
2. Nagel, E, The Structure of Science. London 1974. Nagel, E, A formalization of functionalism i Logic Without Metaphysics. Glencoe Ill. 1956. Se också Sommerhoff, Analytical Biology, London 1950 och Sommerhoff, The Abstract Characteristics of Living Systems i Emery, F E (ed), Systems Thinking. Penguin 1970. Kritiken mot funktionalistiska förklaringar utgår i allmänhet inte från denna typ av strikt genomförd funktionalism.
3. Antropologer använder inte sällan funktionalistiska förklaringar. Radcliffe-Brown beskriver t ex en sådan förklaring på följande sätt:

   "... if we examine such a community as an African or Australian tribe we can recognize the existence of a social structure. Individual human beings, the essential units in this instance, are connected by a definite Set of social relations into an integrated whole. The continuity of the social structure, lika that of an organic structure, is not destroyed by changes in the units. Individuals may leave the society, by death of otherwise; others may enter it. The continuity of structure is maintained by the process of social life, which consists of the activities and interactions of the individual human beings and of the organized groups into which they are united. The social life of the community is here defined as the *functioning* of the social structure. The *function* of any recurrent acitivity, such as the punishment of a crime, or a funeral ceremony, is the part it plays in the social life as a whole and therefore the contribution it makes to the maintenance of the structural continuity". Radcliffe-Brown, Structure and Function in Primitive Society, London 1952, sid 179—180. Cit. i Nagel a a sid 521—522.

4. Se III:1.
5. Även under renodlad mervärdeproduktion sker naturligtvis i viss mening produktion och fördelning "efter behov" – men under de restriktioner som rådande förmögenhets- och inkomstfördelning sätter. Den offentliga sektorns expansion innebär att dessa

restriktioner mer eller mindre upphävs och därigenom blir vissa latenta behov manifesta eller mer accentuerade.

6. Uttryckt på ett annat sätt: Människan strävar efter att tillfredsställa vissa grundläggande behov, oavsett i vilket samhälle hon lever. Och dessa grundläggande behov antar vara mer eller mindre givna.
   *Frihet från nöd* – skulle då betyda tillfredsställelse av vissa vitala behov, vilka är förutsättningar för människans reproduktion – förutsättningar för mänskligt liv: föda, bostäder, kläder, hälsa, fortplantning osv.

4a. Emedan på en sådan nivå konflikterna mellan individer och grupper kan förväntas leda till, att enskildas syften eller gruppers syften knappast förverkligas, i varje fall inte i det långa loppet. På kortare sikt kan naturligtvis särskilt gruppers syften vara viktiga i samhällsvetenskapliga förklaringar.
   *Frihet från tvång* – gäller behovet att röra sig fritt, behovet av sociala kontakter och gemenskap lika väl som behovet av skapande verksamhet, självförverkligande etc. *Förekomsten* av dessa behov är oberoende av samhällssystem; de är grundläggande mänskliga behov. *Förverkligandet* av dessa behov är indirekt beroende av historiska och samhälleliga förutsättningar. Förverkligander kräver inflytande och makt eftersom det (än så länge) gäller fördelning av knappa resurser.
   För en diskussion av liknande problem se Gustafsson, B, Några huvudlinjer i historieteorins utveckling under 1900-talet, Uppsala 1978, stencil.

7. Det finns olika "mekanismer" i systemet för att åstadkomma detta. Arbetsgivaravgifter kan exempelvis vältras över på lönearbetarna via priserna. Men i detta ligger ingen automatik. Omfördelningens resultat är ytterst naturligtvis en fråga om maktens fördelning. Se om detta också not 6 ovan.

8. Den avgränsning mellan statsapparaten i begränsad mening och andra offentliga funktioner som här görs i teorin är naturligtvis svårare att upprätthålla i en konkretare analys. I en sådan konkretare mening skulle man möjligen kunna hävda att arbetarklassen åtminstone delvis erövrat statsapparaten t ex genom att socialdemokraterna suttit i regering, att de haft representanter i förvaltning och statsorgan (landsting, kommuner, AMS, socialstyrelsen, arbetsdomstolen etc). Men mitt resonemang utgår ifrån att det är möjligt att *teoretiskt* avskilja denna till sin grundläggande karaktär repressiva statsapparat från andra offentliga funktioner; även om samma statsorgan i praktiken kan innefatta båda slagen.

9. Se not 6 ovan, för definitioner.

10. Till denna analys två kommentarer: (i) en möjlig utveckling på kort sikt av ett krisläge är att statsapparaten snabbt utvecklas i repressiv riktning (se ovan), vilket således innebär att tvånget återinförs men i politisk form. (ii) Man kan också tänka sig en ideologiskt betingad eftersläpning i effekterna av (W):s utveckling. Skälen till detta kan vara flera, men ska inte diskuteras här. Teoretiskt skulle detta förbehåll innebära en uppmjukning av det enkla antagandet om "den lagbundna tendensen till maximering av reproduktionsbetingelserna".

## Noter till del IV

1. Ansoff, I, Strategisk företagsledning. Malmö 1978, sid 209 ff.
2. Se diskussionen på följande sidor. För en utförligare diskussion om tolkningsregler, "rules of correspondence" etc. Se t ex Nagel, The Structure of Science. London 1974, sid 90 ff.
3. Axiom är en teoris allra mest grundläggande, obevisade – och obevisbara – påståenden.
4. Teorem är de med hjälp av slutledningsregler, ur axiomen härledda påståendena.

5. Diamond, J, Peacock, A, Wiseman, J, A Quantitative Analysis of Government Expenditure Growth, A Survey, stencil, sid 20 ff.
6. Det är inte fråga om mekaniska relationer och samband. En stor del av utrymmet i denna avhandling har faktiskt gått åt till att försöka förtydliga tanken om öppna, flertydiga samband.
7. Som redan framhållits kan en teoris vetenskapliga halt prövas ur andra aspekter: dess logiska konsistens, dess förenlighet med teori på angränsande fält, dess förenlighet med intuitiv erfarenhet etc.
   Vidare är ju frågan om det förekommer ett lagbundet skeende i historien skild från frågan om möjligheterna att empiriskt *bevisa* den ena eller andra historielagen.

## Noter till del V

1. Som redan framhållits innebär detta förfaringssätt med empirisk representation av teoretiska faktorer i viss mening en vulgarisering av de senare. Sålunda kan man tycka att den följande framställningen ger en alltför central roll åt teknik och teknologi; men det är viktigt att då komma ihåg att det just är fråga om indikatorer – mått som förhoppningsvis ger en adekvat representation av mer komplexa faktorers utveckling.
2. Dahmén, E, Svensk industriell företagarverksamhet. Stockholm 1950, sid 17.
3. Johansson, Ö, The Gross Domestic Product of Sweden and its Composition 1861–1955. Uppsala 1967. Table 55.
4. Johansson, Ö, a a Table 55.
5. Teknik och industristruktur – 70-talaets ekonomiska kris i historisk belysning; Industrins Utredningsinstitut, IVA Ingenjörsvetenskapsakademien. Stockholm 1979, sid 48.
6. Vid 1800-talets mitt var antalet arbetare vid "fabriker" (exkl bergverk) drygt 20 000; vid slutet av 60-talet över 50 000. 1895 redovisas över 140 000. 1896 var de – inklusive bergverk – 238 000 och vid första världskrigets utbrott har denna siffra stigit till 360 000. Se Dahmén E, a a sid 23.
   År 1890 bor ca 900 000 i städer; 1900 har siffran stigit till 1,1 miljon. 1910 bor nära 1,4 miljoner och 1920 drygt 1,7 miljoner i städer. Under dessa två decennier har således stadsbefolkningen så gott som fördubblats. Se Historisk Statistik för Sverige. Del 1. Befolkning, SCB. Stockholm 1969. Tabell 15.
7. Teknik och industristruktur; IUI, IVA sid 51.
8. Johansson, Ö a a Table 55.
9. Dahmén, E, a a sid 129–132.
10. Dahmén, E, a a sid 369.
11. Teknik och industristruktur; IUI, IVA sid 51.
12. 1910 bor 1,9 miljoner inom tätbebyggelse; 1930 har siffran stigit till 3,0 miljoner. Se Historisk Statistik för Sverige. Del 1. Befolkning. SCB. Stockholm 1969. Tabell 15.
13. Waara, L, a a.
14. 1919 års folkskolestadga ger en god uppfattning om folkskolans nya roll, både när det gäller färdigheter och fostran. Den nya undervisningsplanens anpassning till förändrade produktionsförhållanden går igen i timplanerna där kristendomsundervisningen helt trängs tillbaka (till 2 veckotimmar per årsklass) och där stort utrymme ges åt matematik, hembygdskunskap, geografi, naturkunnighet och historia. Denna förändring går också igen i målformuleringen för de olika ämnena: "avpassad insikt och färdighet i räkning med särskild hänsyn till vad som erfordras i det dagliga livet", "främja . . . kännedom om hembygden, framför allt dess natur och arbetsliv" – "lära känna färderneslandets natur och därav betingade befolknings- och näringsförhållanden". För historieundervisningen anges en av grundmålsättningarna vara "förståelse

av vår egen tids samfundsliv och sociala förhållandena". För gymnastikundervisningen gäller "att vänja lärjungarna vid god kroppshållning och ett för det praktiska livets arbetsuppgifter ändamålsenligt rörelse och vilosätt". Gosslöjden ska "utbilda god smak, praktiskt omdöme och allmän händighet, samt därmed hos dem (eleverna) väcka aktning och håg för kroppsligt arbete". Samtidigt med denna kungörelse upphävs också de förordnanden om "kateketisk undervisning" som tidigare gällt. 1919 års undervisningsplan var sedan i stort sett gällande ännu på 50-talet. Se Undervisningsplan för Rikets Folkskolor. 31 oktober 1919.

15. Teknik och industristruktur. IUI, IVA sid 52.
16. Dahmén, E, a a sid 137–156 och sid 365–370.
17. Dahmén, E, a a sid 365–366.
18. Dahmén, E, a a sid 375.
19. Johansson, Ö, a a Table 55.
20. Korpi, W, Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Kristianstad 1978, sid 73.
21. Johansson, Ö, a a Table 6, 7.
22. Jörberg, L, Svensk ekonomi under 100 år, i Södersten, B (ed), Svensk ekonomi. Lund 1976, sid 50–55.
23. Teknik och industristruktur. IUI, IVA sid 34, 35.
24. Beräkningen hämtad från Åberg, Y, Produktion och produktivitet i Sverige 1861–1965. Uppsala 1969, sid 38. För en diskusstion av teknikfaktorn se Åberg a a sid 33–39 och 65 ff. Den sålunda beräknade teknikfaktorn måste naturligtvis användas med en stor nypa salt. Jag har inte funnit anledning att gå närmare in på begreppets svagheter eftersom åtskilliga handböcker behandlar detta.
25. Beräkningen hämtad från Teknik och industristruktur. IUI, IVA sid 111. Denna beräkning är inte helt jämförbar med Åberg eftersom det underliggande datamaterialet reviderats något. Se a a sid 107.
26. Teknik och industristruktur, IUI, IVA sid 39, 40.
27. Teknik och industristruktur. IUI, IVA sid 31. Man kanske skulle kunna göra gällande att det med produktivkrafternas utveckling skett en förskjutning av tyngdpunkten från teknik till teknologi i denna mening; av allt större vikt blir att upprätthålla en mycket hög kunskapsmässig beredskap för förändring. Igor Ansoff har – i Ansoff, I, a a – med en annan terminologi beskrivit denna utveckling som den industriella miljöns ökande "turbulens" sid 51 ff.
28. I 1957 års skolberedning talades om näringslivets krav på utbildade i högt industrialiserade länder: "Antalet olärda yrkesutövare minskar och krav på vidgad och kvalificerad yrkesutbildning gör sig alltmer gällande . . . Begåvningen börjar betraktas som en nationell tillgång, som det gäller att tillvarata på samma sätt som naturtillgångar". Se SOU 1961:30 Grundskolan, betänkande avgivet av 1957 års skolberedning sid 104. Gymnasieutredningen betonar också denna aspekt: "Möjligheten att påverka den ekonomiska utvecklingen beror i hög grad på tillgången på högkvalificerad arbetskraft", Se SOU 1963:42 Ett nytt gymnasium. 1960 års gymnasieutredning sid 74. För en diskussion av hithörande problem se exempelvis Ekstedt, E, Utbildningsexpansionen. Uppsala 1976, sid 113 ff.
29. Denna ideologiska funktion är som synes motsägelsefull. I vilken utsträckning som det nuvarande skolsystemet faktiskt fyller denna komplicerade funktionen kan naturligtvis diskuteras. En del av striderna kring den "moderna" skolan kanske kan sägas spegla denna komplikation – striderna om betygsfrågan, om den gamla "kunskapsskolan" etc.

    Det bör dock här betonas att denna ideologiska funktion – denna immateriella produktionsbetingelse – *här* uteslutande ses som ett svar på produktivkrafternas utveckling. Arbetarklassens vidgade inflytande, som behandlas i nästa avsnitt, har naturligtvis i hög grad påverkat skolsystemets konkreta utformning. Denna kan själv-

fallet inte ses uteslutande som ett resultat av produktivkrafternas förändrade karaktär och den därmed sammanhängande förändringen av produktionsförhållandena.

30. Eskil Ekstedt har visat att de högutbildade i mycket hög utsträckning går till den offentliga sektorn. Se Ekstedt, a a sid 113.
31. Återigen: Här är den offentliga funktionens *ena* aspekt renodlad. För att få den konkreta bilden av den offentliga sektorns utveckling fullständigt krävs också den andra aspekten — arbetarklassens ökade inflytande.
32. Så långt har begreppet arbetarklass använts utan närmare precisering. Inte heller fortsättningsvis finner jag någon anledning till någon strikt, statistiskt operationell definition (utom i några illustrativa diagram). En slags "definition in use" har dock använts; arbetarklass utgörs av de som för sin utkomst — sin reproduktion — är beroende av lönearbete. I någon utsträckning naggas denna definition i kanten av själva det faktum att den offentliga inkomstomfördelningen, främst inom arbetarklassen, utvidgas. Men denna ersättning av arbetsinkomst med bidrag är marginell. Att säga att arbetarklass definieras i relation till lönearbete implicerar att arbetarklass är den kategori i systemet som lyder under det ekonomiska tvånget.
33. I den abstrakta (och därmed renodlade och förenklade) struktur som den teoretiska modellen givits här har en rad faktorer som får betydelse på en konkretare nivå lämnats åt sidan. I den konkretare värld i vilken vi lever har — för att ge ett exempel på detta — de krav som arbetarklassen genomdrivit genom sitt vidgade inflytande i sin tur skapat krav på kompensation hos andra klasser och skikt; bönderna har t ex ofta framgångsrikt krävt ökat statligt stöd för jordbruksproduktionen.
34. Dvs systemet måste ha nått en sådan nivå av produktivitet att det förmår möta starka krav på lönearbetarnas reproduktionsbetingelser samtidigt som det skapar tillräckligt utrymme för den privata ackumulationen. Systemets öde avgörs av denna kapplöpning mellan produktivitetsutvecklingen (produktivkrafternas utveckling) och arbetarklassens makt. Var de kritiska värdena *faktiskt* ligger är omöjligt att säga. Men om den senare löper om den förra kommer den privata ackumulationen — och mervärdeproduktionen — att bli otillräcklig för systemets fortbestånd.
35. Se tablån och diagram sid 108.
36. Qvist, G, Statistik och politik. Landsorganisationen och kvinnorna; Tvärsnitt. LO 1973, sid 198, 199.
37. Qvist, G, a a.
38. Se den tidigare formulerade hypoteserna sid 106.
39. Här spelar naturligtvis också andra klasser och skikt en roll. Som påpekats i not 33 ovan får exempelvis kompensatoriska krav från bönderna understundom stor politisk betydelse.
40. Undantaget är försvaret, lag, ordning och administration, som i stort sett faller utanför denna undersökning. Försvaret är en spegling av externa förhållanden och i viss mån statsapparatens historiskt betingade karaktär. Administration, lag och ordning, som var en omfattande utgiftskategori i början, stagnerar. Den enda påfallande förändringen sker under det sista stadiet. Denna förändring har förmodligen en del att göra med statistiska omläggningar och i någon mån med den numera uttalade tendensen till den offentliga sektorns självtillväxt.
41. En empirisk metod vore möjligen att på ett omfattande internationellt material, där en operationalisering av respektive teoretiska begrepp vore möjlig, jämföra de bådas relativa betydelse.
42. För undvikande av onödiga och förhastade slutsatser vill jag bara påpeka att detta resonemang, som dels bygger på mycket allmänna teoretiska antaganden vilka vem som helst naturligtvis kan ifrågasätta, dels bygger på empiriska generaliseringar, inte alls har några entydiga politiska konsekvenser. Möjligen skulle man kunna dra den slutsatsen — och den har naturligtvis politiska implikationer — att för gemene man har

vi under de senaste sex decennierna rört oss från en nödvändighetens mot en frihetens tillstånd; potentiellt! Om man vill göra något åt friheten och vad man i så fall vill ge den för innehåll, ja se det är en annan fråga.

# Summary

## Background

As a background to the analasis contained in this thesis, an empirical view of the development of the public sector between 1913 and 1974 is first presented. Erik Höök's study, covering the period to 1958, is followed up here. During the 16 year period 1958—74 a pronounced expansion in government expenditure, amounting to 30 percent of BNP in 1958 is rising to over 50 percent by 1974, took place. The government activities contributing most to this growth were health care and social insurance expenditures, which also explains why transfer payments have been the economic category which has increased most rapidly. During the latter part of the period, an especially rapid growth in municipal expenditures, theresult mainly of rapidly rising health care costs, can also be observed.

As a theoretical starting-point, some of the major theoretical traditions concerning the expansion of government expenditure are discussed. One attempt to explain this expansion theoretically has been derived from the neo-classical welfare theory. In a more empirically-oriented affshoot of this theory, different hypothesis concerning the income elasticity of government goods & services are tested. It is difficult to ignore Peacock & Wiseman's epochmaking study of the expansion of government expenditure in Great Britain and their theory concerning its causes. Differences between the public and private sectors in produktivity development, as well as various demographic factors have been cited as partial explanations of the expansion in expenditure. The works of Adolph Wagner, an exponent of Kathedersozialismus, and his contemporary, the West German Marxist Elmar Altvater, are examples of a more "holistic" attempt to explain this expansion or rather to contract a theory of the state.

## A Functionalist Theory of the State

The major partion of this thesis consists, however, of a theoretical analysis of the state and its expanding roll over time. The starting point of the analysis is at once a Marxist and a functionalist concept of the state. The theory of the state formulated is Marxist in so far as it employs the general laws or tendancies which make up the se-called materialist conception of history. That the concept of the state is tied to certain fundamental and clearly defined systematic functions gives the theory its functionalist character. The linking together of Marxism and func-

tionalism is not arbitrary. In a considerable amount of Marxist writing, especially that which concerns the theory of the state, concepts characteristic of functionalist models are used. Elmar Altvater exemplifies this tradition in the present thesis. Altvater analyzes the state in terms of its "functions" within the capitalist system; however, these functions are somewhat vague in respect to the system and ist characteristics, a weakness in the analysis, in a strict functionalist analysis, it is crucial that these systematic functions be related to one or several of the system's basic and characteristic attributes. Using abstract categories we have attempted in this thesis to carry our such a functionalist analysis as strictly as possible. For this purpose, the state is defined with regard to the characteristics, attributes of the system.

a) the law of the production of surplus value, which is specific to capitalist society; and b) the law of the maximization of the conditions of reproduction, a characteristic not specific to the system.

Two basic types of change threaten the existance of the system: (i) the development of the forces of production; and (ii) the organized influence of the working class. For the law of the production of surplus value to be maintained, planned production and a redistribution of income must become part of the functions of the system. According to this analysis then, the expansion in the functions of the state, of which the relative growth in public expenditure is and indicator, is the result of two basic, but only partially related processes: the material growth of the capitalist system and the growth and organisation of the working class.

The formal properties of the theory of the state and the relationship between theoretical assertions and empirical generalizations is the subject of one chapter of the thesis. To bridge the gap between abstract theory and empirical generalizations, it is necessary either to extensively emplify the theoretical links between these levels or to devise a set of postulated indicators to function as empirical interpretations of the theoretical concepts. The former procedure would quickly expand the theory, making it extremely complex; the latter would entail a vulgarization of the theory in a sense, in that the use of empirical variables limits the complextity of the theoretical factors.

## An Empirical Interpretation of the theory

Despite the risk of becoming empirically superficial, we have nevertheless attempted to present the theory in an empirical perspective. This is not an attempt to prove the theory; the theoretical concepts are interpretated empirically and, with the aid of these interpretations, the interrelated parts of the theory are discussed in more empirical terms.

The development of the two driving forces of capitalist society in certain characteristics stages is illustrated. The development of the forces of production has been followed from the phase of industrialization, via that of massproduction,

to the contemporary era of technological sophistication. The study of the growth in the organized influence of the working class is operationalized by using the degree of trade union organization and the amount of working class influence in parliament as variables.

One analytical problem has been to distinguish between the relative influence of these two driving forces upon systematic change and the development of the functions of the state, in that both forces act to a large extent through the same concrete measures. In reality it is hardly possible to divide the state in this manner. In our analysis, this double function is precisely what characterizes the state: on the one hand, it is linked to the development of the forces of production and the changing nature of the conditions of production, on the other to the growing power of the working class.

# Bilaga 1

I tabellbilagan redovisas en bearbetning av officiell statistik för perioden 1958 till 1974. Denna bearbetning länkas samman med Erik Höök data över perioden 1913 till 1958. Jag har inte ansett det finnas skäl att vare sig räkna om eller kontrollera Höök mycket omfattande och minutiösa bearbetning av det officiella materialet. Dock är ett undersökningsår – 1958 – gemensamt med Höök för att möjliggöra viss jämförelse med min bearbetning, som utförts på delvis mer aggregerad nivå. Avvikelserna visar sig vara relativt obetydliga.

Den funktionella indelning (indelning på utgiftsändamål) har gjorts utifrån ambitionen att åstadkomma jämförbarhet med Höök material.

Åtskilliga klassificeringsproblem har måste ges en godtycklig lösning. En hel del utgiftskomponenter hör inte "naturligt" hemma i någon av dessa ganska grova och allmänna kategorier. I denna bearbetning har jag i åtskilliga fall låtit mitt godtycke ersättas av Höök. Höök kodningsförklaringar har så långt möjligt använts så som den finns redovisad på sidorna 412–431 i hans avhandling (se Höök E. a.a.).

För alla kommunala utgifter har jag i likhet med Höök använt "Kommunernas Finanser" som statistiskt källmaterial. För de statliga utgifterna har Höök använt "Budgetredovisningarna". Detta har jag avstått från av två skäl. För det första lämnar en Höök kodningsförklaring därvidlag i sticket. För det andra tvingas man i Budgetredovisningarna till en så utförlig och detaljerad kodning att det blir ett för omfattande arbete för en person. I stället har jag använt Riksrevisionsverkets årsböcker, liksom motsvarande uppgifter som publiceras i Statistiska Meddelanden. Detta förenklar och förgrovar naturligtvis klassificeringen. Funktionsuppdelningen är i sig dock så grov och godtycklig att detta förfaringssätt väl kan förvaras. Dessutom leder detta förfaringssätt till ganska små avvikelser jämfört med Höök – för det gemensamma året 1958.

På en punkt har ambitionen att nå jämförbarhet med Höök vållat en viss olägenhet. Han utgår inte från de *totala* offentliga utgifterna utan har uteslutit en del poster från sina beräkningar. Från de statliga utgifterna har han framför allt dragit utgifter för affärsdrivande verksamheter. På kapitalbudgeten har han endast medtagit underskott på riksgäldsfonden, försvarets fastighetsfond, försvarets bostadsanskaffningsfond och statens allmänna fastighetsfond. Detta är relativt obetydliga poster, som inte påverkar utgiftsstrukturen i stort på något märkbart sätt och jag har för enkelhetens skull valt att utesluta också dessa från 1960 och framåt. Från de kommunala utgifterna har jag liksom Höök uteslutit vattenverk, affärsdrivande verk, allmän hygien, livsmedelshygien m.m., hamnar, slussar, ka-

naler och kommunikationsföretag. Dock har vattenverk varit omöjliga att utesluta åren 1960 och 1962. Dessutom har Höök dragit från några småposter, som jag inte ansett det mödan värt att spåra upp och dra ifrån: restitution av skatter, inkorporeringsvederlag, till statsverket inlevererad statlig nöjesskatt och aktieteckning. För att förhindra dubbelräkning har givetvis överallt inter-offentliga transfereringar frårdragits.

Problemet med att föra över de statliga utgiftsperioderna från budgetår till kalenderår har jag löst på samma sätt som Höök, nämligen genom att överföra utgifterna ograverade på närmast föregående kalenderår. D.v.s. utgifterna för budgetåret 1958/59 har fått gälla för kalenderåret 1958 o.s.v. Metoden att halvera utgifterna för 1957/58 och 1958/59 och addera hälften från vart år ger knappast ett adekvatare mått. I alla händelser är vinsten med att uppnå jämförbarhet med Höök större än den högst eventuella förlusten i precition.

Naturligtvis drabbas också jag av alla historikers gissel, nämligen omläggningar av statistiken. Redovisningen i "Kommunernas Finanser" läggs om 1964 och 1968. Hur jag anpassat mig till omläggningarna framgår av klassificeringarna nedan.

## Klassificering av de statliga utgifterna

### I. 1958/59 till och med 1966/67

Källa. Riksrevisionsverkets årsböcker. Tabell: "Utgifterna på driftbudgeten med fördelning efter ändamål och art m.m." (De med fet stil satta benämningarna avser min klassificering. Övriga avser Riksrevisionsverkets).

1. **Administration, lag och ordning.**
1. Styrelse och allmän förvaltning. 2. Riksdagen och dess verk m.m. 3. Rättsväsendet.

2. **Försvar.**
4. Försvarsväsendet. 5. Civilförsvaret.

3. **Undervisning.**
13. Kulturella ändamål. 14. Universitet, högskolor, seminarier m.m. 15. Undervisning i övrigt.

4. **Sjuk- och hälsovård**
7. Hälso- och sjukvård.

5. **Socialvård och socialförsäkringar.**
6. Socialförsäkring och arbetarskydd. 8. Socialhjälp och barnavård. 10. Sociala ändamål i övrigt.

6. **Ekonomiska tjänster och planering.**
9. Arbetsmarknadens reglering. 11. Kommunikationsväsendet. (sic!) 12. Kyrkliga ändamål (se not). 16. Näringars främjande m.m.

Not. "11. Kommunikationsväsendet" innehåller dessvärre en mindre del av utgifterna för affärsdrivande verksamheter.
"12. Kyrkliga ändamål" är naturligtvis en smula malplacé. I denna grova uppdelning hör de inte naturligt hemma någonstans. I Hööks post "Kyrkliga ändamål m.m." ingår förutom kyrkliga ut-

7. **Ej ändamålsfördelade utgifter.**
18. Avskrivningar. 19. Räntor på statskulden m.m.

Uppdelningen på *ekonomiska kategorier* följer i stort sett den refererade tabellen. Enda avvikelsen är att såväl "övriga direkta transfereringar" som "indirekta inkomstöverföringar" hänförs till "övriga transfereringar".

## II. 1968/69 till och med 1974/75

Källor: Riksrevisionsverkets årsböcker och Statistiska meddelanden. Tabell "Utgifterna på driftbudgeten/resp. år/fördelade efter ändamål och art".

1. **Administration, lag och ordning.**
1. Offentlig förvaltning.

2. **Försvar**
2. Försvar

3. **Undervisning**
4. Undervisning

4. **Sjuk- och hälsovård**
5. Hälsovård

5. **Socialvård och socialförsäkringar**
6. Socialvård och socialförsäkringar.

6. **Ekonomiska tjänster och planering.**
3. Allmän forskning. &. Bostadspolitik och samhällsplanering. 8. Andra samhälleliga och sociala tjänster. 9. Ekonomiska tjänster.

7. **Ej ändamålsfördelade utgifter.**
10. Ofördelade utgifter.

Uppdelningen på *ekonomiska kategorier* har skett enligt följande:
*Konsumtion, löner:* Löner för konsumtion (inkl. lönekostnadspålägg).
*Konsumtion, omkostnader:* Omkostnader för konsumtion (inkl. hyror).
*Investeringar:* Underhåll och reparationer. Investeringsverksamhet.
*Transfereringar till enskilda och organisationer:* Transfereringar till enskilda personer, till organisationer och ideella föreningar.
*Transfereringar, övriga:* Bidrag till internationell verksamhet, transfereringar till offentliga insitutioner, till statliga bolag och affärsverk, till företag och ekonomiska föreningar.
*Utgifter för statens kapitalfonder:* Räntor på statskulden, m.m. Avskrivningar.

gifter också utgifter för bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna, idrott, friluftsliv, naturskydd och strandlagsersättning – ändamål som däremot hör hemma under min punkt 6. För att uppnå jämförbarhet med Höök har jag därför fört hela punkten "kyrkliga ändamål" till denna. Om jag separerat de rent kyrkliga ändamålen hade jag måst göra om Hööks beräkningar.

## Klassificering av kommunala utgifter

### I. 1958 till och med 1962.

1. **Administration, lag och ordning.**
*Borgerliga primärkommuner:*
Allmän förvaltning, magistrat och rådhusrätt, polis och åklagarväsen, folkbokföring och taxering, brandförsvar, hyresreglering och kristidsförvaltning, andra ändamål, finansförvaltning.

*Landsting:*
Allmän förvaltning, Finansförvaltning.

*Municipalsamhällen:*
Allmän förvaltning, polisväsen, brandförsvar, andra ändamål, finansförvaltning.

2. **Försvar.**
*Borgerliga primärkommuner:* Försvar.

3. **Undervisning.**
*Borgerliga primärkommuner:* Undervisning, gemensam förvaltning, Folkskola, Annan undervisning.
*Landsting:* All undervisning o. dyl.
*Municipalsamhällen:* Undervisning.
*Kyrkliga kommuner:* Folkskola.

4. **Sjuk- och hälsovård.**
*Borgerliga primärkommuner:* Hälso- och sjukvård.
*Landsting:* All hälso- och sjukvård.
*Municipalsamhällen:* Hälso- och sjukvård.

5. **Socialvård och socialförsäkringar.**
*Borgerliga primärkommuner:* Bostadssubventioner, Socialhjälp: ålderdomshem, socialhjälp i övrigt, barnavård och ungdomsskydd, gemensam förvaltning, social hemhjälpsverksamhet, Folkpensionering, annan socialvård.
*Landsting:* Social verksamhet, barnavård, husmodersemester, arbetsvård för partiellt arbetsföra, annan social verksamhet.

6. **Ekonomiska tjänster och planering.**
*Borgerliga primärkommuner:* Byggnads- och planväsen, gator, vägar och allmänna platser, avlopps- och reningsverk, andra ändamål.
*Landsting:* Jordbruk, kommunikationer.
*Municipalsamhällen:* Byggnads- och planväsen, gator, vägar och allmänna platser, avlopps- och reningsverk, annan planeringsverksamhet.
*Kyrkliga kommuner:* Kyrklig verksamhet exklusive Folkskola.

7. **Ej ändamålsfördelade utgifter**
*Borgerliga primärkommuner:* Fastighetsförvaltning, räntor, lånekostnader och aktieteckning.
*Landsting:* Diverse ändamål, fastighetsförvaltning, räntor och lånekostnader.
*Municipalsamhällen:* Fastighetsförvaltning, räntor och lånekostnader.

Uppdelningen på *ekonomiska kategorier* innebär här inga speciella problem bortsett från att transfereringar bara i ringa utsträckning särredovisas, vilket leder till att dessa systematiskt underskattas medan konsumtionen överskattas i motsvarande grad.

## II. Från och med 1964.

Omläggningarna av kommunstatistiken 1964 och 1968 innebär successiva förenklingar av redovisningen. Naturligtvis kan det samtidigt ha skett omflyttningar av vissa poster, men så långt jag kunnat finna är ovanstående klassificering lätt tillämpbar också efter omläggningarna. Den enda egentliga olägenheten är att man från och med 1968 utesluter särredovisningen av "löner inkl. pensionskostnader" vad gäller de borgerliga primärkommunerna.

Från och med 1960 upphör de kyrkliga kommunernas kostnader för folkskolan. Municipalsamhällen avvecklas successivt för att helt upphöra från och med 1968.

# De statliga utgifterna fördelade på funktioner 1913 till 1974.

I en särskild tabell redovisas de totala offentliga utgifterna fördelade på de ovan definierade sju utgiftsfunktionerna under perioden 1913 till 1974. Som redan påpekats har denna klassificering på funktioner eller utgiftsändamål gjorts för att uppnå jämförbarhet med Erik Höök undersökning av perioden 1913–1958. Jag har alltså valt att reducera Höök tolv kategorier. En del av Höök mindre kategorier hör i min bearbetning hemma under två större block. Relationerna mellan mina och Höök kategorier framgår av nedanstående: (mina satta med fet stil).

1. **Administration, lag och ordning.**
AI. Allmän förvaltning, AIII, Rätts- och polisväsen. CII. Brandväsen.

2. **Försvar.**
AII. Försvarsväsen.

3. **Undervisning.**
BI. Undervisningsväsen.

4. **Sjuk- och hälsovård.**
BII. Hälso- och sjukvård.

5. **Socialvård och socialförsäkringar**
BIII. Socialvård.

6. **Ekonomiska tjänster och planering.**
BIV. Kyrkliga ändamål m.m. CI. Väg- och gatuväsen. CIII. Övrig allmännyttig verksamhet. D. Näringars främjande.

7. **Ej ändamålsfördelade utgifter.**
E. Ej ändamålsfördelade utgifter.

Källor:

Riksrevisionverkets årsböcker
Statistiska Meddelanden
Kommunernas Finanser
Erik Höök: Den offentliga sektorns expansion, Uppsala 1962.

De offentliga utgifterna 1913–1974 fördelade på ändamål.

| År | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Tot | BNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1913 | | | | | | | | | |
| milj kr | 61,6 | 89,5 | 67,1 | 37,0 | 30,2 | 69,3 | 65,3 | 419,9 | 4 128 |
| % av tot utg | 15 | 21 | 16 | 9 | 7 | 17 | 16 | 100 | |
| 1914 | | | | | | | | | |
| milj kr | 68,3 | 89,2 | 74,9 | 38,9 | 33,4 | 74,6 | 74,2 | 453,6 | 4 108 |
| % av tot utg | 15 | 20 | 17 | 9 | 7 | 16 | 16 | 100 | |
| 1916 | | | | | | | | | |
| milj kr | 72,0 | 189,5 | 81,8 | 48,5 | 57,5 | 82,3 | 95,0 | 626,6 | 6 227 |
| % av tot utg | 11 | 30 | 13 | 8 | 9 | 13 | 15 | 100 | |
| 1918 | | | | | | | | | |
| milj kr | 122,7 | 421,2 | 136,4 | 94,3 | 118,8 | 255,3 | 166,7 | 1 315,5 | 9 338 |
| % av tot utg | 9 | 32 | 10 | 7 | 9 | 19 | 13 | 100 | |
| 1920 | | | | | | | | | |
| milj kr | 191,1 | 239,0 | 289,6 | 140,7 | 129,1 | 180,1 | 204,2 | 1 373,4 | 12 651 |
| % av tot utg | 14 | 17 | 21 | 10 | 9 | 13 | 15 | 100 | |
| 1922 | | | | | | | | | |
| milj kr | 177,5 | 200,3 | 281,0 | 114,3 | 206,5 | 192,0 | 203,2 | 1 374,6 | 7 315 |
| % av tot utg | 13 | 15 | 20 | 8 | 15 | 14 | 15 | 100 | |
| 1924 | | | | | | | | | |
| milj kr | 155,6 | 174,1 | 241,5 | 118,3 | 131,3 | 179,5 | 210,1 | 1 210,4 | 7 930 |
| % av tot utg | 13 | 14 | 20 | 10 | 11 | 15 | 17 | 100 | |
| 1926 | | | | | | | | | |
| milj kr | 156,4 | 167,5 | 246,6 | 126,4 | 156,7 | 141,2 | 214,8 | 1 259,6 | 8 900 |
| % av tot utg | 12 | 13 | 20 | 10 | 12 | 15 | 17 | 100 | |
| 1928 | | | | | | | | | |
| milj kr | 152,8 | 154,4 | 249,0 | 127,5 | 181,3 | 205,0 | 236,3 | 1 310,9 | 9 286 |
| % av tot utg | 12 | 12 | 19 | 10 | 14 | 16 | 18 | 100 | |
| 1930 | | | | | | | | | |
| milj kr | 165,4 | 152,6 | 265,2 | 140,8 | 202,9 | 241,6 | 236,8 | 1 405,5 | 9 977 |
| % av tot utg | 12 | 11 | 19 | 10 | 14 | 17 | 17 | 100 | |
| 1932 | | | | | | | | | |
| milj kr | 170,7 | 148,9 | 263,4 | 153,2 | 269,0 | 268,5 | 255,2 | 1 528,9 | 8 360 |
| % av tot utg | 11 | 10 | 17 | 10 | 18 | 18 | 17 | 100 | |
| 1934 | | | | | | | | | |
| milj kr | 174,8 | 148,1 | 255,9 | 148,3 | 261,6 | 297,9 | 256,5 | 1 543,2 | 9 112 |
| % av tot utg | 11 | 10 | 17 | 10 | 17 | 19 | 17 | 100 | |
| 1936 | | | | | | | | | |
| milj kr | 187,4 | 182,5 | 288,8 | 174,6 | 310,9 | 347,5 | 252,3 | 1 744,1 | 10 587 |
| % av tot utg | 11 | 10 | 17 | 10 | 18 | 20 | 14 | 100 | |
| 1938 | | | | | | | | | |
| milj kr | 211,6 | 269,4 | 367,2 | 219,3 | 374,2 | 438,3 | 276,4 | 2 156,4 | 12 232 |
| % av tot utg | 10 | 12 | 17 | 10 | 17 | 20 | 13 | 100 | |
| 1940 | | | | | | | | | |
| milj kr | 290,0 | 2 122,6 | 355,8 | 270,5 | 462,2 | 512,9 | 333,2 | 4 311,1 | 14 798 |
| % av tot utg | 7 | 49 | 8 | 6 | 10 | 12 | 8 | 100 | |
| 1942 | | | | | | | | | |
| milj kr | 348,7 | 2 219,0 | 422,6 | 302,9 | 533,2 | 799,5 | 451,7 | 5 077,4 | 17 795 |
| % av tot utg | 7 | 44 | 8 | 6 | 11 | 16 | 9 | 100 | |
| 1944 | | | | | | | | | |
| milj kr | 442,1 | 1 956,4 | 488,0 | 360,2 | 730,2 | 726,4 | 549,9 | 5 253,1 | 20 213 |
| % av tot utg | 8 | 37 | 9 | 7 | 14 | 14 | 10 | 100 | |

| År | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | Tot | BNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1946 | | | | | | | | | |
| milj kr | 562,4 | 827,1 | 635,4 | 457,3 | 765,2 | 780,3 | 654,7 | 4 682,3 | 24 328 |
| % av tot utg | 12 | 18 | 14 | 10 | 16 | 17 | 14 | 100 | |
| 1948 | | | | | | | | | |
| milj kr | 647,1 | 960,3 | 853,7 | 683,8 | 1 685,0 | 1 046,5 | 741,7 | 6 618,2 | 29 264 |
| % av tot utg | 10 | 15 | 13 | 10 | 25 | 16 | 11 | 100 | |
| 1950 | | | | | | | | | |
| milj kr | 726,4 | 1 314,2 | 1 605,6 | 792,5 | 1 851,7 | 1 279,9 | 758,8 | 7 729,3 | 32 253 |
| % av tot utg | 9 | 17 | 13 | 10 | 24 | 17 | 10 | 100 | |
| 1952 | | | | | | | | | |
| milj kr | 876,4 | 2 027,5 | 1 505,1 | 1 162,7 | 2 345,9 | 1 972,0 | 923,4 | 10 813,1 | 42 849 |
| % av tot utg | 8 | 19 | 14 | 11 | 22 | 18 | 9 | 100 | |
| 1954 | | | | | | | | | |
| milj kr | 1 028,3 | 2 289,2 | 1 785,4 | 1 342,0 | 2 968,0 | 1 943,7 | 1 095,5 | 12 451,8 | 47 075 |
| % av tot utg | 8 | 18 | 14 | 11 | 24 | 16 | 9 | 100 | |
| 1956 | | | | | | | | | |
| milj kr | 1 244,4 | 2 545,1 | 2 160,0 | 1 657,8 | 3 577,1 | 2 496,9 | 1 349,6 | 15 031,0 | 55 178 |
| % av tot utg | 8 | 17 | 14 | 11 | 24 | 17 | 9 | 100 | |
| 1958 | | | | | | | | | |
| milj kr | 1 484,7 | 2 842,4 | 2 668,0 | 2 039,7 | 4 418,1 | 3 090,2 | 1 637,0 | 18 180,8 | 62 269 |
| % av tot utg | 8 | 16 | 15 | 11 | 24 | 17 | 9 | 100 | |
| 1958 | | | | | | | | | |
| milj kr | 1 557 | 2 779 | 2 731 | 1 987 | 4 547 | 3 044 | 1 666 | 18 311 | 62 269 |
| % av tot utg | 9 | 15 | 15 | 11 | 25 | 17 | 9 | 100 | |
| 1960 | | | | | | | | | |
| milj kr | 2 020 | 2 923 | 3 282 | 2 301 | 5 286 | 3 794 | 2 048 | 21 654 | 72 012 |
| % av tot utg | 9 | 13 | 15 | 11 | 24 | 18 | 9 | 100 | |
| 1962 | | | | | | | | | |
| milj kr | 2 500 | 3 679 | 4 268 | 2 952 | 6 508 | 4 684 | 2 974 | 27 565 | 84 614 |
| % av tot utg | 9 | 13 | 15 | 11 | 24 | 17 | 11 | 100 | |
| 1964 | | | | | | | | | |
| milj kr | 3 556 | 4 313 | 5 623 | 3 916 | 8 305 | 5 649 | 3 960 | 35 322 | 102 659 |
| % av tot utg | 10 | 12 | 16 | 11 | 24 | 16 | 11 | 100 | |
| 1966 | | | | | | | | | |
| milj kr | 4 979 | 4 989 | 7 135 | 5 315 | 10 713 | 7 070 | 5 568 | 45 764 | 123 348 |
| % av tot utg | 11 | 11 | 16 | 12 | 23 | 15 | 12 | 100 | |
| 1968 | | | | | | | | | |
| milj kr | 6 206 | 5 280 | 10 538 | 8 272 | 13 936 | 9 197 | 6 942 | 60 371 | 141 770 |
| % av tot utg | 10 | 9 | 17 | 14 | 23 | 15 | 11 | 100 | |
| 1970 | | | | | | | | | |
| milj kr | 8 361 | 6 403 | 12 773 | 11 184 | 18 842 | 12 107 | 6 046 | 75 716 | 170 807 |
| % av tot utg | 11 | 8 | 17 | 15 | 25 | 16 | 8 | 100 | |
| 1972 | | | | | | | | | |
| milj kr | 11 912 | 7 621 | 15 053 | 15 151 | 25 612 | 14 999 | 7 451 | 97 799 | 199 508 |
| % av tot utg | 12 | 8 | 15 | 15 | 26 | 15 | 8 | 100 | |
| 1974 | | | | | | | | | |
| milj kr | 16 801 | 9 378 | 18 124 | 19 434 | 34 534 | 20 368 | 9 474 | 128 104 | 249 345 |
| % av tot utg | 13 | 7 | 14 | 15 | 27 | 16 | 7 | 100 | |

# Källor

OECD: National Accounts Statistics.
Riksrevisionsverkets årsböcker åren 1962–1974.
Riksräkenskapsverkets årsböcker åren 1958–1961.
SOS: Kommunernas finanser åren 1958–1979.

# Litteraturförteckning


Altvater, E, notes on Some Problems of State Interventionism.

Baumol, Macroecnomics of Unbalanced Growth. American Economic Review lvii, June 1969.

Berglind – Jönsson m fl, Sjukvård i tillväxt. Liber 1978.

Bird, R, The Growth of Government Spending in Canada. Toronto 1970.

Blaugh, M (ed), Economics of Education, part I–II. Harmondsworth 1968, 1969.

Burkhead, J – Miner, J, Public Expenditure. Chicago 1971.

Dahmén, E, Svensk industriell företagarverksamhet. Stockholm 1950.

Diamond, J – Peacock, A – Wiseman, J, A Quantitative Analysis of Government Expenditure Growth: A Survey. Stencil.

Ekstedt, E, Utbildningsexpansion. Uppsala 1976.

Forsman, A, Offentliga sektorns expansion – En internationell jämförelse. PM vid ekonomisk-historiska institutionen. Uppsala 1976.

Gandhi, Ved P, Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Cross Section Studies Confirm it? Public Finance vol 26 no 1 1971.

Gough, I, The Political Economy of the Welfare State. London 1979.

Gupta, S P, Public Expenditure and Economic Development – A Cross Sectional Analysis. Finanzarchiv N F Band 27 (October 1968).

Gustafsson, B, Några huvudlinjer i historieteorins utveckling under 1900-talet. Uppsala 1978. Stencil.

Hagen, E E, The Economics of Development. Homewood Ill. 1968.

Historisk statistik för Sverige. Del 1. Befolkning. SCB. Stockholm 1969.

Höök, E, Den offentliga sektorns expansion. Uppsala 1962.

Jessup, B, Recent Theories of The Capitalist State. Cambridge Journal of Economics vol 1 no 4. December 1977.

Johansson, Ö, The Gross Domestic Product of Sweden and its Composition 1861–1955. Uppsala 1967.

Jörberg, L, Svensk ekonomi under 100 år, i: Södersten, B (ed), Svensk ekonomi. Lund 1976.

Korpi, W, Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Kristianstad 1978.

Martin – Lewis, Patterns of Public Revenue and Expenditure. Manchester School of Economic and Social Studies. Vol. xxiv no 3. September 1956.

Merkies, A – Weitenberg, J, A Principle Component Analysis of Government Expenditures in the Netherlands, i: Paelinck, J H P (ed), Programming for Europe's Collective Needs. Amsterdam 1970.

Musgrave, R, Fiscal Systems. New Haven and London 1969.

Musgrave, R, Theory of Public Finance. Tokyo 1959.

Nagel, E, A Formalization of Functionalism, i: Logic without Metafysics. Glencoe Ill. 1956.

Nagel, E, The Structure of Science. London 1974.

O'Connor, J, Fiscal Crisis of the State. New York 1973.

Peacock, A – Wiseman, J, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton 1961.

Pigou, A C, A Study in Public Finance. Macmillan 1947.

Quist, G, Statistik och politik. Landsorganisationen och kvinnorna, i: LO: Tvärsnitt. 1973.
Samuelson, P, The Pure Theory of Public Expenditure, i: Review of Economics and Statistics 36 no 4. November 1954.
Samuelson, P, Stability and Growth in the American Economy. Wicksell Lectures. 1962.
Sommerhoff, The Abstract Characteristics of Living Systems, i: Emery, F E (ed), Systems Thinking. Penguin 1970.
Sommerhoff, Analytical Biology. London 1950.
SOU 1961:30. Grundskolan, betänkande avgivet av 1957 års skolberedning.
SOU 1963:42. Ett nytt gymnasium. 1960 års gymnasieutredning.
SOU 1976:45. Kommunernas ekonomi 1960–1972.
Statistiska Meddelanden nr N 1975:98.
Teknik och industristruktur – 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning. Industrins Utredningsinstitut. IVA Ingenjörsvetenskapsakademien. Stockholm 1979.
Undervisningsplan för rikets folkskolor. 31 oktober 1919.
Wagner, A, Das Gesetz der zunahmenden Staatstätigkeit, i: Recktenwald (ed), Finanzteori. Köln, Berlin 1970.
Vewerka, A, The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification. Finanzarchiv N F Band 23 Heft 2. January 1964.
Vewerka, J, The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790, i: Peacock, A – Robertson (ed), Public Expenditure: Appraisal and Control. Edinburgh 1963.
Wicksell, K, A New Principle of Just Taxation, i: Musgrave, R – Peacock, A, Classics in the Theory of Public Finance. New York 1967.
Wilensky, H, The Welfare State and Equality. Berkeley 1975.
Zenker, R, Den offentliga sektorns tillväxt, i: Lundberg, E (ed), Svensk finanspolitik i teori och praktik. Stockholm 1971.
Åberg, Y, Produktion och produktivitet i Sverige 1861–1965. Uppsala 1969.

Acta Universitatis Upsaliensis
UPPSALA STUDIES IN ECONOMIC HISTORY

Editor: Bo Gustafsson

This series is a continuation of the *Ekonomisk-historiska studier*, in which vols. 1–9 were published in 1965–1973 by Esselte Studium, Stockholm.

Under its new title, the series is included in the publication group *Acta Universitatis Upsaliensis* and is distributed in the same way as the other series of that group.

10. Ragnhild Lundström, Alfred Nobel som internationell företagare. Den nobelska sprängämnesindustrin 1864–1886. 1974.
11. Göran Dyverfeldt, Norrbottnisk sågverksindustri 1900–1925. AB Ytterstfors-Munksund och dess föregångare. 1974.
12. Britta Jonell-Ericsson, Skinnare i Malung. Från hemarbete till fabriksindustri. 1975.
13. Karsten Lundequist, Socialhjälpstagande – utveckling och orsaker 1945–1965. Med en intensivundersökning av hjälptagandet i Uppsala. 1976.
14. Eskil Ekstedt, Utbildningsexpansionen. En studie över den högre utbildningens expansion och ekonomins strukturella omvandling i Sverige under efterkrigstiden. 1976.
15. Bertil Jakobsson, Företaget, kommunen och individen. En studie i relationerna mellan Söderfors bruk AB och Söderfors kommun och dess invånare 1895–1925. 1976.
16. Bo Gustafsson (utg.), Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem. Bidrag från ett tvärvetenskapligt symposium i Uppsala 9–12 mars 1976 anordnat med stöd av Statens Råd för Samhällsforskning. 1977.
17. Alf Johansson, Den effektiva arbetstiden. Verkstäderna och arbetsintensitetens problem 1900–1920. 1977.
18. Maths Isacson, Ekonomisk tillväxt och social differentiering 1680–1860. Bondeklassen i By socken, Kopparbergs län. 1979.
19. Franklin Chinna Swamy Vivekananda, Unemployment in Karnaka, South India. 1979.
20. Lars Magnusson, Ty som ingenting angelägnare är än mina bönders conservation... – Godsekonomi i östra Mellansverige vid mitten av 1700-talet. 1980.
21. Howard Simson, The Social Origins of Afrikaner Fascism and its Apartheid Policy. 1980.
22. Anders Forsman, En teori om staten och de offentliga utgifterna. 1980

ISBN 91–554–1084–7
ISSN 0346–6493

Distributor: Almqvist & Wiksell International, Stockholm.